

Xénese e formulación da xestión da calidade na Comunidade Autónoma de Galicia

Génesis y formulación de la gestión de la calidad en la Comunidad Autónoma de Galicia

Origins and formulation of quality management in the Autonomous Region of Galicia



MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA

Profesor titular de Ciencia Política e da Administración
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)
miguelanxo.bastos@usc.es

JAVIER SEIJO VILLAMIZAR

Doutorando
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)
seijo.javier@gmail.com

Recibido: 21/02/2016 | Aceptado: 22/06/2016

Resumo: Este artigo trata sobre cal é a orixe, a formulación e o xeito en que se desenvolve un escenario de xestión para a calidade, no contexto da autonomía de Galicia. O instrumento de análise para alcanzar esta situación iníciase a través dunha ferramenta en calidade pública que pasa a estar referenciada pola organización burocrática como Cartas de Servizo (CdS). Estas constitúen un dos elementos primordiais para consolidar unha axenda gubernamental autonómica en calidade da xestión, así como o modelo, deseño e enfoque que deben ter presentes os futuros emprendedores de políticas públicas de calidade. A observación formulada pretende, polo tanto, incidir nos elementos clave dun proceso en calidade da xestión que supuxo a asunción do paradigma na calidade dos servizos, así como unha vontade de introducir unha nova cultura organizacional para os modelos de xestión burocrática. Dunha parte, ao establecer procesos de comunicación interpersonal na lexitimación dos servizos públicos e, doutra, pór en marcha procesos de satisfacción entre os clientes externos e internos á propia Administración autonómica.

Palabras clave: calidade, carta de servizos, clientes, usuarios, xestión pública, xestión da calidade.

Resumen: Este artículo trata sobre cuál es el origen, la formulación y el modo en que se desarrolla un escenario de gestión para la calidad, en el contexto de la autonomía de Galicia. El instrumento de análisis para alcanzar esta situación se inicia a través de una herramienta en calidad pública que pasa a estar referenciada por la organización burocrática como Cartas de Servicio (CdS). Éstas constituyen uno de los elementos primordiales para consolidar una agenda gubernamental autonómica en calidad de la gestión, así como el modelo, diseño y enfoque que deben tener presentes los futuros emprendedores de políticas públicas de calidad. La observación planteada pretende, por tanto, incidir en los elementos clave de un proceso en calidad de la gestión que ha supuesto la asunción del paradigma en la calidad de los servi-

cios, así como una voluntad de introducir una nueva cultura organizacional para los modelos de gestión burocrática. De una parte, al establecer procesos de comunicación interpersonal en la legitimación de los servicios públicos y, de otra, implementando procesos de satisfacción entre los clientes externos e internos a la propia Administración autonómica.

Palabras clave: calidad, carta de servicios, clientes, usuarios, gestión pública, gestión de la calidad.

Abstract: This paper deals with the origin, formulation, and development of a quality management scenario in the context of the Galician Autonomous Community (Spain). Accordingly, the paper analyses a particular instrument of public quality management, namely, the 'Cartas de Servicio' (CdS; Citizen Charters). They constitute a fundamental stepping-stone in the consolidation of the quality management agenda at governmental level, as well as a blueprint to be taken into account in future quality management policy initiatives. Therefore, our aim is to outline the key components of the process that has set in motion the quality management agenda in Galicia. This process is an attempt to shift the prevalent paradigm of bureaucratic public management, and thus effectively implement a project of organizational culture change. On the one hand, it establishes new processes of interpersonal communication in order to ensure public service legitimacy. On the other, it pays special attention to the satisfaction of both internal and external clients of the Galician Administration.

Key words: quality, Citizen Charter, clients, users, public management, quality management.

Sumario: 1 Presentación. 2 Iniciación e estimación das políticas de calidade total na autonomía de Galicia. 3 Formulación da xestión da calidade como problema público na autonomía de Galicia. 3.1 Factores político-administrativos na Axenda Pública de Calidade. 3.2 Solucións e procesos na posta en marcha do Programa da Política de Calidade. 4 Leccións aprendidas. 4.1 Leccións desde a perspectiva dos provedores de servizos públicos. 4.2 Leccións desde a perspectiva dos clientes-cidadáns. 4.3 Leccións desde outros sistemas administrativos. 5 Conclusión e perspectivas de futuro. 6 Bibliografía.

1 PRESENTACIÓN

A maioría de comunidades autónomas de España e Estados europeos emprenderon a formulación de políticas de calidade nos servizos públicos mediante a posta en marcha de Cartas do Cidadán, Cartas de Dereitos, Cartas de Compromiso ou Sistemas de Xestión da Calidade Total (Bastos e Seijo, 2009: 93-95), a pesar de que a súa aplicación nos distintos países sexa moi distinta, por diversas causas, entre as que podemos citar o marco xurídico que as ampara, a práctica ou cultura administrativa propia da Administración que sustenta o proceso, a natureza da iniciativa, a continuidade no tempo da política polo goberno e, por último, o grao de cambio cara á nova cultura administrativa unha vez implementada esta (McGuire, 2001: 493; Pollit, 1994: 9-10; Torres, 2005: 689).

Neste sentido, os distintos poderes públicos, en diversos ámbitos territoriais –local, rexional, estatal, internacional–, consideraron a xestión da calidade administrativa como unha política cuxo obxectivo común é mellorar a transparencia das actuacións político-administrativas, a participación dos usuarios e a mellora da prestación dos servizos públicos, xa sexa nos distintos niveis de aplicación na estrutura burocrática (en toda ou en partes), ou xa sexa no seu grao de extensión (nacional ou local) ou no seu efecto real (económico, legal, simbólico) nos aparatos burocráticos, o que en termos da OCDE representa o que debería ser o principio reitor das organizacións públicas, isto é, o de constituírse en organizacións abertas e proactivas cara a principios como a transparencia, accesibilidade e receptividade cara aos seus diferentes usuarios –traballadores públicos e cidadáns.

Na Comunidade Autónoma de Galicia, o proceso, non obstante, non se inicia mediante unha política que adopte criticamente as recomendacións da OCDE, senón que se pensa ademais en implantar unha ferramenta de calidade pública denominada pola Xunta de Galicia

como Carta de Servizo (CdS). Estas constitúen un dos elementos primordiais para consolidar unha axenda governamental autonómica en calidade da xestión, así como o modelo, deseño e enfoque que deben ter presentes os emprendedores de políticas públicas de calidade, política que é adoptada rapidamente por outras comunidades autónomas.

Preténdese, polo tanto, aquí estudar os elementos político-administrativos clave do proceso en calidade da xestión e o que supuxo a asunción por parte da cultura administrativa galega do paradigma na calidade nos servizos, así como a vontade de permear unha nova cultura organizacional para os modelos de xestión burocrática; dunha parte, establecendo procesos de comunicación interpersonal na lexitimación dos servizos públicos e, doutra, pór en marcha procesos político-administrativos de satisfacción tanto entre os clientes externos (cidadáns) como entre os internos (traballadores públicos).

Polo tanto, para estudar neste documento de traballo esta realidade político-administrativa, faremos uso da técnica de estudo de caso e da análise descritiva en políticas públicas (véxase o cadro 1). A finalidade é describir e explicar como opera un proceso político-administrativo nunha comunidade á hora de importar unha ferramenta en mellora da calidade dos servizos públicos.

A súa orixe parte dunha tradición administrativa anglo-americana que se caracterizou en termos de Torres (2005) por *“resaltar a eficiencia, eficacia e a relación calidade-prezo (...) a introdución de mecanismos de mercado e competitividade e prever o cidadán principalmente como un consumidor de servizos, é dicir, como un cliente”*.

Christopher Pollit, á súa vez, sostén que, para o estudo e a análise das políticas de calidade, como a Carta de Servizos, debemos partir de tres enfoques. O primeiro, denominado enfoque tradicional ou descritivo, consiste en comprender a súa xénese na xestión das organizacións públicas; o segundo, un enfoque interno articulado en examinar as cartas de servizo implementadas e con que claridade conceptual e coherencia interna se desenvolveron. Por último, un enfoque externo fundamentado en medir o grao en que os indicadores ou promesas das cartas se cumpren e en que medida os cidadáns (clientes externos) logran percibir un cambio na Administración pública fronte aos desaxustes entre as normas de calidade, promesas ou indicadores das cartas e como se implantan estes cambios na organización burocrática (Pollit, 1994).

Os obxectivos principais desta investigación fórmulanse para afirmar ou refutar as dúas seguintes cuestións:

- 1) ¿En que medida a Política de Calidade e as Cartas de Servizo en Galicia lograron redefinir as relacións entre administrados –cliente externo– e servidores públicos –cliente interno?
- 2) ¿As Políticas de Calidade operan como un instrumento de coxestión administrativa ou de mellora da calidade dos servizos públicos na súa aplicación nos sistemas administrativos públicos?

Consecuentemente, trátase de cuestionar se a partir dunha concepción de calidade –cartas de servizo, cartas do cidadán, cartas de compromiso, carta de dereitos, *client charters or public service charters or performance pledges, citizen’s charter*– se xerou ou se puideron obter os resultados previstos inicialmente na súa estimación, deseño e formulación conforme a súa implementación como política pública de calidade nunha organización burocrática contemporánea.

2 INICIACIÓN E ESTIMACIÓN DAS POLÍTICAS DE CALIDADE TOTAL NA AUTONOMÍA DE GALICIA

Neste apartado facemos referencia a como unha organización burocrática toma conciencia do paradigma da calidade, como se estima e inicia unha axenda pública autonómica que trata de solucionar o problema de pór en marcha o concepto de calidade pública obxectiva, que actores promoven o deseño dunha auditoría de calidade a través das cartas de cidadán e que outros instrumentos facilitan un sistema de xestión da calidade total para a autonomía (INAP, 2005).

A idea de calidade nace desde os inicios da Administración burocrática. “Manuais primitivos sobre o control da calidade existiron entre os exipcios e en todas as épocas houbo controis máis ou menos duros de calidade” (Bastos, 1995). Non obstante, o paradigma da calidade consolídase a finais do século XX como un elemento de competitividade nas organizacións empresariais. Fai visible a necesidade de evitar os defectos da produción de bens e servizos coa intención de “agradar e satisfacer os consumidores, non só protexelos das molestias; é o novo desafío” (Bastos, 1995)¹.

En España xorde por primeira vez unha orientación á calidade pública na década dos noventa (Silvestre, 2011) con diversos plans de reforma e modernización no modelo de Administración pública hispánica (Bastos, 1997: 166). Primeiramente na Administración xeral do Estado español e posteriormente imitados no resto de niveis territoriais da Administración pública española. O que a Administración autonómica de Galicia a partir da década dos noventa incorporaría (Bastos, 1995; Bouzada, 1993; Losada, 1994; Rodríguez-Arana, 2001, 1992, 1997 a, 1997b; Rodríguez, 1992; 1993; Vázquez, 1994) mediante unha influencia progresiva da linguaxe empresarial (Osborne, 2003, 1998, 1995) en sintonía coas teorías da nova xestión pública como marco unificador das reformas (Metcalfe, 1999).

De aí a implantación de instrumentos na autonomía de Galicia como o Sistema de Xestión de Procedementos (SXPA), o Servizo de Resposta Inmediata (SERI), a avaliación do rendemento, o portelo único, a comarcalización do territorio, a reforma da función pública, unha implantación de criterios de codificación normativa, a creación dunha Oficina de Tramitación Única de Industrias (OTU) e un sistema de xestión de calidade –xestión de procesos, cadro de mandos, boas prácticas, caixa de correo de suxestións, simplificación de procesos, observatorio de calidade dos servizos, carta xeral de servizos, cartas de servizos sectoriais, cartas de servizo e carta de dereitos– e o programa europeo EQualitas².

Tratouse así de propiciar, mediante o novo paradigma da calidade e en sintonía coas teorías da nova xestión pública, sistemas administrativos competitivos que puidesen lograr un marco cooperativo de comunicación e participación da sociedade cos empregados públicos, incrementando a capacidade organizativa, ao tempo que a satisfacción dos seus clientes internos (empregados públicos) e externos (cidadanía) (Anderson *et al.*, 1994; Ishikawa, 1994). É en si unha meta e filosofía de xestión que trataría de ir ampliando a esfera de participación como condición necesaria para unha maior calidade da Administración pública e, polo tanto, da calidade democrática nas institucións públicas.

O proceso de implantación da calidade total en Galicia implicaría a implantación de políticas de reforma e modernización administrativa, así como un esforzo por instruír os empregados públicos nestas ferramentas (Xunta de Galicia, 2005c, 2005d, 2005e, 2007b, 2007c). Obsérvase, deste modo, que a primeira xeración de cambios a favor da calidade na organización

burocrática galega se designou como Reforma e Modernización Administrativa (1990-2004) e nun segundo momento, Modernización Administrativa (2005-2009) e xa na actual etapa, de propiciar o cambio organizacional mediante unha Nova Reforma (2009-actualidade) (Bouzada, 1993; PPdeG, 2009; PSdeG, 2005; Xunta de Galicia, 2004a, 2004b) da maquinaria burocrática autonómica.

Polo tanto, a acción pública (Subirats, 2008) necesaria para un cambio organizacional descansaría na acción administrativa³ desempeñada polos funcionarios directivos que conformaron tres departamentos creados *ad hoc*: 1) Inspección Xeral de Servizos (IXS, 1989-2004), 2) Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas (DXCAPP, 2005-2009) e 3) Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa (DXARA, 2009-actualidade). Todos eles baixo a dirección governativa e xerárquica dunha área de goberno, a Consellería de Presidencia, Administración Pública e Xustiza (CPAPX) da Xunta de Galicia.

O efecto desta evolución na reforma autonómica, nun primeiro momento enfocada cara á reforma e posteriormente cara á modernización, caracterizaríase por: 1) A ausencia dun sistema de medición estandarizado da calidade dos servizos públicos e 2) a ausencia, máis alá de nominalismos dun sistema de xestión pública que permita a partición activa dos seus usuarios. Trataríase dunha Administración cun modelo tradicional de xestión, ou, noutros termos, era “unha Administración para o cidadán pero sen o cidadán” (Bastos, 1995). Isto é, podemos definila como unha revolución máis cultural que institucional.

Con todo, a estimación das cartas de servizo como problema público na Administración autonómica propiciou a toma de conciencia da organización cara a catro medidas de mellora continua, a saber, a) unha formulación adaptada aos distintos niveis administrativos, b) a implantación de guías xerais de cartas para toda a organización administrativa, c) guías metodolóxicas de cartas e d) manuais de estilo ou de identidade gráfica en cartas.

No caso galego, a tarefa de formalizar estas ideas descansaría inicialmente no traballo da Inspección Xeral de Servizos (IXS). Unha primeira etapa culminaría facendo visible para o conxunto da organización a existencia da primeira guía ou manual de cartas de servizos no ano 2005. Esta publicación é un paso máis no proceso de reforma da nosa Administración pública. A Administración autonómica de Galicia, a partir de 1990, situou o cidadán como eixe central de todas as súas actuacións, desenvolvendo novas técnicas de xestión adaptadas ás peculiaridades da nosa organización (Xunta de Galicia, 2005b: 7).

Comezou cunha acción de carácter experimental, innovadora ata a data na xestión pública rexional, que sería formulada baixo a dirección xerárquica da CRIAP e a intervención da súa área técnica, IXS. Ambos os dous foron encargados de negociar e tramitar o formato xurídico legal con outros departamentos da Administración (direccións xerais, asesoría xurídica), así como de levar a cabo un proceso de auditoría de calidade mediante o establecemento de cartas de servizos sectoriais, neste caso a nivel de direccións xerais, cúspide da dirección na estrutura burocrática autonómica e, en consecuencia, habilitada para amplificar a nova filosofía de xestión a toda a organización.

Polo tanto, a actuación pública do ano 2005 comportou a publicación do Decreto 148/2004, do 1 de xullo, sobre Cartas de Servizo e Observatorio da Calidade, no que se inclúe en anexo a el a aprobación e publicación da primeira Carta Xeral de Servizos para Galicia.

Non obstante, aínda que a aprobación dunha Carta Xeral de Servizo supón o recoñecemento dunha nova ferramenta de xestión en calidade, ao noso entender non respondeu á idea

do que debería ser considerado como CdS, senón que máis ben asumiu a perspectiva dunha carta de dereitos cidadá. A través das cartas de servizos, os cidadáns recibirán unha información clara sobre os servizos que presta a Xunta de Galicia, a forma de acceder a eles, os dereitos que os asisten e os compromisos que se lles garanten en canto á súa prestación (Xunta de Galicia, 2005b: 8).

A partir deste momento, comeza o desenvolvemento dunha guía metodolóxica para a elaboración de CdS e a reclamarse a necesidade de auditorías de calidade coa vontade expresa do goberno rexional. Tratouse, polo tanto, de *“identificar responsables nos departamentos, de establecer coordinadores a nivel de direccións xerais e de implantar as cartas en toda a organización baixo a denominación de Cartas de Servizo Sectorial (CdSS)”* (Seijo, 2008a: 8).

Esta tarefa será finalmente encargada, como se comentou anteriormente, a unha área de goberno: a CRIAP (2004) e a Inspección Xeral de Servizos da Xunta de Galicia. Posteriormente, procédese a repartir unha guía metodolóxica sobre CdS e deséñase unha planificación baseándose en contactos previos con responsables directos na estrutura administrativa para a elaboración dunhas futuras Cartas de Servizo Sectoriais (Seijo, 2008).

Non obstante, as eleccións de 2005 supuxeron unha ruptura no proceso de desenvolvemento desta ferramenta, ao producirse un cambio de Goberno. A intención previa ao momento electoral era a da súa implantación, pero por decisión do novo executivo decídese a reconsideración da súa formulación e implantación na estrutura autonómica no ano 2005 (Seijo, 2008).

Con todo, pártese no esencial do mesmo equipo técnico encargado nas estruturas gobernativas anteriores, o que de partida supón a continuación e asunción dun enfoque da calidade como elemento prioritario na xestión pública autonómica, posto que a experiencia e o coñecemento técnico do equipo inicial se mantiveron ata decembro de 2012 conforme a mesma dirección administrativa do ano 2004.

3 FORMULACIÓN DA XESTIÓN DA CALIDADE COMO PROBLEMA PÚBLICO NA AUTONOMÍA DE GALICIA

A análise deste apartado describe e explica a segunda etapa na secuencia da política, centrándose naqueles factores, solucións e procesos realizados por actores técnicos e políticos para: a) a constitución dunha axenda pública de calidade e b) a posta en marcha dun programa público que desenvolva a política.

En consecuencia, as preguntas a dilucidar foron as seguintes: que factores levan o Goberno a incluílo como un problema da axenda política?, que solucións se propoñen e son levadas a cabo polo Goberno mediante un programa da política?

3.1 Factores político-administrativos na Axenda Pública de Calidade

Como se indicaba, no escenario inicial os emprendedores da política partían das seguintes medidas iniciadas pola CRIAP: 1) *Un desenvolvemento normativo*, ao abeiro dun programa denominado *“Compromisos cos Cidadáns”*, 2) *Un plan de despregamento*, a nivel de direccións xerais e 3) *Unha guía metodolóxica* designada pola Administración como *“Guía Rosa”*. Estas medidas, non obstante, non serán difundidas por falta dunha aprobación efectiva por parte do equipo governamental do ano 2005 (DXCAPP) e tras o cal se suprimirán funcións, responsables e compromisos que inicialmente se adquiriran desde a IXS” (Seijo, 2008a: 9).

O cambio de goberno do ano 2005 derivaría noutro programa de cartas de servizo, por medio dunha nova formulación e unha nova organización departamental encargada da súa implantación organizacional (Xunta de Galicia, 2007c: 1; 2005b: 11).

O freo á medida do goberno conservador precedente, polo tanto, verase concretado nunha serie de medidas previstas no programa electoral de goberno, presentado polo PSdeG-PSOE ao Parlamento Galego nas eleccións autonómicas convocadas o 19 de xuño de 2005 e tras o cal se conformará por primeira vez un parlamento con maioría de forzas progresistas⁴. Serán o Partido Socialista de Galicia (PSdeG-PSOE) e o Bloque Nacionalista Galego (BNG) os emprendedores dun novo modelo de xestión pública en que as CdS se prevén como problema público dunha futura axenda de calidade para a xestión administrativa rexional.

É así como o deseño orixinario da política se ve afectado pola aplicación do programa electoral do PSdeG-PSOE “Móvome” nesas eleccións, do que se desprenden distintas propostas encamiñadas á reforma e mellora da organización administrativa galega, así como a necesidade de implantar distintas ferramentas de xestión de calidade para a organización e os usuarios de servizos públicos. Este recoñecemento inicial aseguraba, polo tanto, a implantación e continuación dunha “ferramenta de xestión da calidade” como as cartas de servizo do goberno de Fraga. Agora ben, a proposta do Partido Socialista partirá dunha concepción moi belixerante, polo menos retoricamente, con todo o proceso de reforma administrativa levada a cabo polos gobernos autonómicos precedentes.

O discurso político desa época aseguraba que o proceso de reforma administrativa iniciado polo Partido Popular nos anos 90 favorecía a redución da esfera pública; non era máis que un modo sutil de traspasar a xestión pública a organizacións privadas ou parapúblicas. Isto levaría consigo inexorablemente unha perda de eficacia e lexitimación da organización administrativa (PSdeG-PSOE, 2005: 39).

Polo tanto, no discurso do novo goberno o punto de partida para a reforma administrativa sería establecer unha nova perspectiva tendo en conta tres factores⁵:

a) *Reinvención⁶ da orixe da reforma administrativa.* O contador do cambio administrativo partiría, na súa proposta, de facer efectivos cambios estruturais que dotasen de maiores garantías os cidadáns, de novas técnicas de xestión pública e de reorganizar e redimensionar o sector público, avaliándoo, reducindo o clientelismo e facendo transparente a actividade gobernativa e administrativa, así como dunha mellora da coordinación intergubernamental e da súa cooperación interadministrativa coa Administración local, europea e a Eurorexión Norte de Portugal (PSdeG-PSOE, 2005).

b) *Reinvención das finalidades da reforma administrativa.* O obxectivo dunha nova reforma, en consonancia co anterior, pivotaría nunha política pública que xirase arredor da implantación de novas técnicas de xestión pública, motivación do funcionariado nas súas tarefas mediante a participación cidadá; a reorganización, transparencia e avaliación da organización administrativa; e a reformulación da coordinación intergubernamental e a cooperación interadministrativa. O fin último deste enfoque sería a aproximación do cidadán á Administración no momento en que esta presta un servizo e diseña a súa política pública (PSdeG-PSOE, 2005).

c) *Reinvención das medidas e ferramentas de reforma administrativa.* As medidas e ferramentas que levarían consigo a un novo proceso de reforma administrativa fundamentaríanse na introdución de mecanismos de avaliación de políticas públicas, auditoría operativa, nova lexislación de ordenación do sector público tendente á redución e axuste da dispersión na organización,

análise de procesos e novas técnicas de xestión de calidade para a xerencia pública (cartas de servizo, cartas de compromiso, enquisas de satisfacción de servizos, libro de queixas e suxestións, indicadores cualitativos e cuantitativos da política pública). Unha transformación da Inspección Xeral de Servizos como unha “unidade de seguimento” eficiente da organización e a súa xestión pública e a creación dunha “Comisión Intergobernamental de Xestión” (PSdeG-PSOE, 2005).

En definitiva, estas accións foron os factores que motivaron a inclusión das CdS na axenda governamental do Goberno bipartito de Galicia (PSdeG-BNG) no ano 2005, sendo así un instrumento útil nunha diferenciación máis simbólica que real dos procesos emprendidos polos seus predecesores e optándose por un mínimo cambio de estruturas e responsables administrativos no seu deseño e implantación (Bastos e Seijo, 2009).

Estas medidas, non obstante, chegan con certo atraso, xa que o primeiro Plan de Calidade para España o realizaría a Administración xeral do Estado no ano 1997, xa que en 1999 a devandita Administración regularía por primeira vez as cartas de servizo e premios á calidade na Administración xeral do Estado acompañándoas dunha guía de autoavaliación conforme o modelo EFQM (RD 1259/1999, do 16 de xullo, actualmente derogado).

3.2 Solucións e procesos na implementación do Programa da Política de Calidade

En relación co comentado anteriormente, o desenvolvemento deste programa inspírase na vontade de diferenciar a acción dos gobernos que as formularon de acordo con tres procesos de cambio.

En primeiro lugar, unha situación de cambio promovida por diferentes regulacións que modifican a estrutura administrativa, sobre todo as que aparecen a partir de dous decretos de estrutura administrativa, Decreto 578/2005 e Decreto 37/2007. Ambos os dous sustentan un cambio de estruturas e competencias para a dirección do proceso no ano 2004, a saber, a Consellería da Presidencia, Relacións Institucionais e Administración Pública e o seu acompañante técnico, Inspección Xeral de Servizos, que foron comisionados para a implementación na organización da primeira formulación mínima de CdS, a través do Decreto 148/2004.

En segundo lugar, a dirección gubernativa do período 2005 a 2009, PSdeG-PSOE, decide fusionar dúas estruturas administrativas, a Dirección Xeral de Organización e Sistemas Informáticos e a Inspección Xeral de Servizos, producindo unha nova estrutura organizativa denominada Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas (DXCAPP).

Por último e en terceiro lugar, o proceso de cambio transmutarase en definitivo a partir do ano 2006, cando o goberno rexional decide ampliar a concepción de calidade pública a través da promulgación dunha Lei de transparencia e de boas prácticas para a Administración pública galega, pois dedícaselle un artigo desta lei ás CdS (artigo 6), aliñando estas como un mecanismo para o desenvolvemento da participación cidadá nos asuntos públicos. Isto abocará a unha reconsideración do enfoque de CdS previsto no Decreto 148/2004, á adaptación da súa regulación á nova lexislación e ao desenvolvemento da xestión da calidade total, sendo paradoxal a ausencia neste momento dun plan que ampare esta e outras ferramentas dun futuro sistema en calidade da xestión.

Todo iso levaranos a que en marzo de 2006 se deseñase unha reorientación do programa cartas de servizos, cunha nova proposta metodolóxica de traballo consistente no desenvolvemento

mento dunha nova normativa, novas ferramentas de apoio, unha guía metodolóxica, un manual de identidade gráfica do programa de CdS, a posibilidade de desenvolver estudos técnicos, un tutorial informático de CdS e unha aplicación integral de seguimento e control de todo o programa de CdS da Xunta de Galicia, todo isto partindo da base do Decreto 148/2004, os decretos de estrutura orgánica da Consellería de Presidencia e as novas funcións asumidas desde a DXCAPP a través destes (Seijo, 2008a).

A continuación, en abril de 2006 desenvólvese un proxecto normativo, unha orde reguladora de CdS, avalada por unha proposta en setembro de 2006 de guía de CdS e un manual de identidade gráfica (MIG), amparándose no marco regulador previo do Decreto 148/2004. Este traballo preliminar será sometido a información e consideración de distintos departamentos gubernativos dependentes da Vicepresidencia e Presidencia da Xunta de Galicia. O resultado final deste proceso político-administrativo governamental foi que o aliado do Goberno rexional (BNG) considerase o proxecto de orde extralimitado e inadecuado en canto ás competencias propostas para a DXCAPP (Seijo, 2008a). A devandita situación implicou que unha área do Goberno, a Vicepresidencia, impuxese unha reconsideración, a pesar de existir un marco normativo similar na Administración xeral do Estado e nas comunidades autónomas.

As diferenzas de criterios entre ambos os dous socios de Goberno, Vicepresidencia e Presidencia, xerarán unha dilatada e complexa negociación entre as dúas áreas do Goberno, arbi-trándose unha solución negociada baseándose na adopción dun novo decreto regulador da materia e a consecuente dilatación no seu proceso de implementación como política pública (Seijo, 2008a).

Deste modo, en febreiro de 2007 publícase un novo decreto de CdS como desenvolvemento da Lei de transparencia e reorientase este elemento mediante a elaboración doutro proxecto que se coñecerá como Plan Mellora e que finalmente se consolidará como o *Sistema de Calidade da Xestión* na Administración autonómica. Ao mesmo tempo empezábase a concluír o proxecto de guía metodolóxica e un manual de identidade gráfica para as CdS.

En 2008, catro anos despois de sentar as primeiras bases dunha política pública en materia de calidade, créase o seu marco regulador. Promúlgase o Decreto 117/2008, polo que se regulan as cartas de servizo e o Observatorio da Calidade e da Administración Electrónica e unha orde reguladora, Orde do 11 de xullo de 2008 pola que se aproba unha guía descritiva de elaboración de cartas de servizos da Xunta de Galicia e tamén o Manual de identidade gráfica do programa de cartas de servizos da Xunta de Galicia. Doutra parte, régúlase a simplificación da documentación para a tramitación dos procedementos administrativos, Decreto 255/2008 e, por último, créase o primeiro Sistema de Calidade de Xestión de Xunta de Galicia, Decreto 235/2008. Agora ben, é no Decreto do Plan de Calidade da Xestión (Decreto 235/2008), fundamentado na Lei de transparencia e boas prácticas (4/2006), onde se ampararon os distintos elementos, sistemas ou ferramentas de xestión da calidade precedentes. Dilúese parte do sistema operado con anterioridade, o cal debe afrontar un novo proceso de burocratización e de resistencia ao cambio cultural na organización autonómica.

O novo enfoque na interpretación da calidade estaría caracterizado polo seguinte: 1) establece as primeiras ferramentas de mellora na autonomía, 2) inicia os distintos elementos do sistema de calidade (directrices, boas prácticas, queixas-suxestións, sistemas de niveis e graos de calidade no desenvolvemento desas ferramentas e directrices que apoian esas ferramentas,

e 3) crea un sistema de recoñecemento do desempeño realizado polos empregados públicos (Seijo, 2008a).

Esta reconsideración en favor da calidade supón, por un lado, que as CdS constitúen a porta de entrada a un sistema de xestión da calidade e funcionan como unha das primeiras ferramentas próximas a un sistema ou ferramenta de xestión da calidade máis complexos, como as normas da Organización Internacional para a Normalización, normas ISO; normas da Asociación Española de Normalización e Certificación, normas UNE; autoavaliacións e despregamentos de mellora, como o modelo de excelencia da Fundación Europea para a Xestión da Calidade (Xunta de Galicia, 2007c: 24-34).

Por outro lado, é unha ferramenta que permite certa solidez na estrutura administrativa, dado que os departamentos encargados de desenvolverla poden implementala sen demasiado esforzo, dedicación e tempo. Ao non se definir unha referencia mínima, non teñen que soportar a obrigatoriedade dunha metodoloxía única e calquera departamento ou unidade administrativa pode creala ou adaptala.

Por último, é necesario destacar, como se comentaba nas liñas anteriores, que antes de establecese unha formulación definitiva do problema público obxecto de estudo, a formulación precedente (Decreto 148/2004) continuaría vixente durante catro anos (2004 a 2008) a causa das problemáticas que levou consigo o seu proceso de formulación. Os trazos que definen a súa formulación poderían definirse como:

Un criterio oposto ao vixente. A Lei de transparencia (Lei 4/2006) establece un carácter non sectorial para as cartas, de tal forma que calquera nivel organizativo pode desenvolver unha CdS (artigo 6.2). É dicir, poderíase dar a casuística de obter CdS en calquera ámbito onde haxa unha competencia cuns servizos, desde unha xefatura de sección, un colexio, unha subdirección xeral, varias xefaturas, etc. Ábrese un abano moi amplo rompendo o nivel mínimo do Decreto 148/2004. Isto levou consigo que este criterio propiciase a propia derogación do Decreto 148/2004 e se puxesen en marcha os compromisos electores do novo equipo governamental –véxase a programación electoral anteriormente comentada– (Seijo, 2008a: 14).

A debilidade do principio de xerarquía normativa. O criterio de xerarquía normativa implica que unha norma de rango superior sexa preferente a unha de rango inferior na súa aplicación. Esta interpretación parte inicialmente da concepción que a propia Lei de transparencia, no seu artigo 6.1, introduce ao considerar as CdS (Seijo, 2008a), definición que asimila as cartas como meros soportes publicitarios onde se fan explícitos os dereitos dos usuarios ou guía de boas prácticas (Bastos e Seijo, 2009).

Un baixo número de cartas publicitadas. A aparentemente escasa produción débese a unha falta de suficiente publicidade de cartas, así como á testemuñal voluntariedade das unidades en promovelas; iso deu como resultado que, a pesar de estaren aprobadas e vixentes, poidamos contabilizar aínda un escaso número, como⁷: a Carta de residencias de Vicepresidencia (ano 2008)⁸, a Carta de servizos de xestión e soporte das infraestruturas corporativas informáticas e de telecomunicacións da Xunta de Galicia (ano 2008), a Carta de servizos da Escola Galega de Administración pública (ano 2012), e a Carta de servizos do sistema para a autonomía e atención á dependencia (ano 2012).

A aprobación dunha Carta de residencias. A aprobación dunha Carta de residencias a instancia da Vicepresidencia da Xunta de Galicia (Xunta de Galicia, 2007e) tornouse nun obstáculo á súa difusión, posto que a única que saíu oficialmente, por libre, foi a CdS de Vicepresidencia, adver-

tindo a ilegalidade. Hai unha normativa en vigor, o Decreto 148/2004, que exige para poder aprobar e publicar no DOG un informe preceptivo previo e favorable da DXCAPP/Inspección de Servizos. Pasaron tres informes negativos, son informes de auditoría interna en que se analizan aspectos mínimos arredor da metodoloxía que se establece nas CdS e que esta non respondía á realidade. Faise un incumprimento legal e cada un terá a súa responsabilidade (Seijo, 2008a: 3).

Suspensión da avaliación do rendemento. Outro dos freos para poder difundir este instrumento foi a suspensión do programa de avaliación do rendemento, pois o Bipartito derogou o artigo 63.bis da Lei da función pública de Galicia e substituíuno polo 68 do Decreto lexislativo 1/2008, do 13 de marzo, aínda sen desenvolver, co que desactivou o sistema existente ao eliminar a súa obrigatoriedade e a avaliación anual dos seus resultados (PPdeG, 2009).

4 LECCIÓNS APRENDIDAS

Neste apartado final, conforme a secuencia de análise da política, faremos unha reflexión de como se aplicaron as decisións do Goberno e que efectos produciron, sobre todo a partir da opción governamental de implantar un modelo de xestión da calidade dos servizos públicos que preceptivamente debe avaliar o servizo prestado e percibido pola cidadanía da autonomía de Galicia.

4.1 Leccións desde a perspectiva dos provedores de servizos públicos

O resultado das anteriores fases demostran que, malia existiren obstáculos de índole política e administrativa na estimación e formulación da solución proposta a como implementar e avaliar a calidade dos servizos públicos na autonomía, as Cartas foron o elemento de apertura na organización cara a outros sistemas de calidade e unha entrada do paradigma do cliente, a mellora continua e a calidade⁹ no terreo práctico e teórico do dereito administrativo rexional.

A extensión dun modelo de auditoría de calidade baseouse, consecuentemente, desde a súa estimación inicial, en identificar uns niveis de calidade ou compromisos de calidade sobre a prestación dos servizos entre provedores (empregados públicos) e clientes (cidadáns), non en relación con dereitos legais sobre eses servizos, malia que as CdS recollan expresamente en soportes divulgativos a normativa reguladora do servizo ou o catálogo de dereitos e servizos que se prestan.

De aí que a primeira formulación de cartas (CdSS) en 2004 e a posterior e actual en 2008 (CdS) se concretasen nun proceso e nuns servizos que trataban de informar sobre as expectativas dos usuarios (internos ou externos) e os compromisos que unha carta pode adquirir coa organización pública de referencia (Muñoz, 1999: 217; Criado, 2006: 5; Seijo, 2008a: 1-2; Pollit, 1994: 9-14).

O elemento diferenciador desta ferramenta caracterizouse, polo tanto, por fundamentar a súa estratexia na satisfacción do cidadán e en satisfacer as súas expectativas. Malia existiren distintos modelos de certificación, como as normas ISO ou o modelo EFQM, a organización autonómica considerou como algo exclusivo destas a posibilidade de traballar directamente na formalización de compromisos de calidade dos servizos. Para esta misión, o traballo interno dos seus emprendedores –IXS ou DXCCPP– tomaría como referencia o enfoque teórico de calidade formulado por Zeithaml, Parasuraman e Berry (1993) e que se popularizou como o modelo

dos *gaps* (discrepancias, expectativas, desaxustes). A proposta basearíase en observar e medir os desaxustes existentes nun servizo a través das percepcións e expectativas dos seus usuarios: internos e externos, para, finalmente, lograr a mellor forma de cumprir as expectativas ou necesidades dos clientes e lograr certificar a calidade percibida dunha organización (23-52).

De aí que poidamos presenciar, grazas a esta nova orientación ao cidadán, un novo enfoque orientado cara ás expectativas do cidadán e a través do cal a Administración pretende asumir compromisos dun futuro modelo de xestión da calidade total. Cámbiase, polo tanto, a visión de deseñar CdS como un mero soporte de divulgación e publicidade por un enfoque en que a calidade será definida polo cliente (externo e interno). É dicir, a política pública da calidade permitirá unha flexibilidade no deseño de servizos públicos, pois estes poderán ser confeccionados en función das expectativas dos seus clientes e deste xeito cabería a posibilidade de establecer conxuntamente a responsabilidade de definir servizos coa Administración, xunto co compromiso mutuo de mellorar a organización na prestación dos servizos (Bastos, 1997: 27-49).

Constatamos tanto no eido rexional como internacional que existen xa numerosas experiencias a este respecto, como o servizo de electricidade italiano, o servizo de ferrocarrís en Inglaterra nos primeiros anos da aplicación dunha Carta Cidadá ou *Carta de Servizi*. Pero hai que matizar que en certa medida estas iniciativas sectoriais non deixaron de ser simples proxectos publicitarios, de información e divulgación de dereitos, ou unha copia de CdS doutros departamentos, países ou doutras administracións (Bastos e Seijo, 2009).

Doutra parte, a fase de execución da política non supuxo para o centro directivo encargado do seu control e asesoramento á organización autonómica (DXCAPP) unha mellora substancial na asignación de recursos nin unha masiva xeración de cartas e compromisos de calidade cara aos usuarios. De aí que os estándares de calidade que deberan ser definidos entre Administración e cidadanía ata hoxe non se producisen, nin tampouco se estendeu unha práctica de calidade en toda a estrutura administrativa malia existir a posibilidade de que calquera nivel da Administración poida iniciar un proceso de carta de servizos conforme unha metodoloxía mínima de referencia.

Neste sentido, compróbase que as normas de calidade contidas nas cartas en distintas experiencias administrativas nos países da OCDE tenderon a formular a súa propia metodoloxía e a implementala indistintamente a través dunha lei, decreto ou orde, o que propiciou un sistema de emulación ou *benchmark* nos distintos enfoques de calidade propiciados desde os procesos de reforma e modernización emprendidos polas distintas comunidades autónomas de España e de Europa.

Non obstante, no ano 2005, a pesar de existir un Regulamento de Cartas de Servizo A 58.01 por Aenor, aínda se empezaban a dar os primeiros pasos para cambiar o hábito estendido nas administracións españolas de que estes instrumentos non fosen máis que meros soportes publicitarios dos servizos. Por esta razón, nace un acordo en España, impulsado por Aenor, no que as administracións públicas, á hora de regular ou configurar unha CdS, deberán atender a unha norma reguladora, norma UNE, compiladora do contido mínimo de CdS.

Así, Aenor invita no ano 2007 a debater unha posible norma reguladora do contido mínimo de CdS e a esta discusión súmanse representantes das distintas administracións autonómicas, a Administración xeral do Estado, consultoras e universidade, e chégase ao establecemento dun grupo de traballo redactor dun proxecto de norma UNE. A Administración galega participa activamente nel a través do auditor da DXCAPP José Luis Mera Souto (Seijo, 2008a: 1-5).

Xunto a isto, é necesario destacar que a antedita norma UNE pasa a ser a norma de referencia para o ámbito público e privado, configurando uns mínimos para todo o sector que queira desenvolver CdS. Pola súa banda, este recoñecemento externo nacional de Aenor iguala todos os sectores no desenvolvemento de CdS, evitando a dispersión que arrastra esta ferramenta no seu deseño administrativo como elemento de certificación da calidade percibida e esperada pola nosa cidadanía. Para Aenor, as Cartas de Servizos, segundo sostén un dos seus traballadores en 2008 (González, 2008), trataron de implicar catro perfís:

Compromisos cos usuarios. Aenor trátaos como documentos en que as administracións fan públicos os seus compromisos con dúas intencións. A primeira, que o cidadán coñeza os servizos que en cada caso se prestan, e a segunda, establecer obxectivos de cumprimento con respecto a estes servizos. Ata agora, a maior parte das cartas de servizos españolas enfocáronse máis a ser un catálogo de servizos e a afastarse da asunción de compromisos, polo que desde Aenor se puxo en marcha este tipo de certificación coa intención de valorar o esforzo que algunhas administracións públicas fan asumindo compromisos de calidade con respecto ao servizo que prestan.

Certificación de servizos. Nestes momentos Aenor certificou cartas de servizos en moi diferentes ámbitos: servizos de atención ao cidadán, universidades, empresas de transporte público de pasaxeiros, instalacións deportivas, etc., sendo algunhas das administracións e empresas as que certificaron cartas a institucións como a Consellaría de Innovación, Ciencia e Empresa da Junta de Andalucía, Concellos de Bilbao, Palma de Mallorca, Tudela, Vitoria, deputacións como as forais de Bizkaia ou Gipuzkoa, empresas como Telefónica, RENFE ou Garbiker.

Auditoría de CdS. A auditoría centrouse na metodoloxía de desenvolvemento da Carta de Servizos (con atención especial ás expectativas dos clientes), o contido da propia carta e o seguimento e control do cumprimento dos compromisos asumidos pola empresa/Administración. Á súa vez, a auditoría ten dúas partes, a parte documental máis habitual (con visita á Administración para verificar os apartados comentados anteriormente, pódense facer conxuntamente con ISO 9001 ou 14001 se se conta con estas) e, en segundo lugar, unha inspección por parte da figura do “cliente misterioso” para observar tanto a prestación do servizo como o alcance da carta.

Certificación de expectativas como Calidade da organización. A vantaxe é que é a propia Administración (influída polas expectativas dos cidadáns) a que dispón os compromisos de calidade. Ademais, é unha certificación que chega, segundo Aenor, ao cidadán máis directamente, pois este pode ver os compromisos que se asumen e se se están ou non cumprindo. A esta certificación concédeselle a marca Aenor N de Servizo Certificado. Obsérvase aquí un proceso de adecuación ás normas do sector privado.

Quizais nun futuro non moi afastado, os enfoques de calidade como un mecanismo de reposicionamento horizontal (abaixo-arriba) e descentralizado das burocracias no contexto administrativo permitan introducir realmente un enfoque social onde as solucións aos servizos públicos deban estar equilibradas co nivel de calidade esperado polos cidadáns e polos empregados públicos. Non obstante, neste traballo constatamos, a partir do coñecemento experto dos emprendedores da política autonómica, a existencia dun insuficiente desenvolvemento de solucións de éxito que permitan xeneralizar tal afirmación, así como de estudos de impacto que permitan unha avaliación holística entre distintos niveis e sistemas administrativos públicos

de como operan os indicadores, estándares ou promesas establecidas nestes instrumentos de auditoría organizacional.

4.2 Leccións desde a perspectiva dos clientes-cidadáns

Os actores copartícipes na elaboración e na implantación de CdS responden, por unha parte, como cidadáns consumidores de servizos públicos e, por outra, como Administración constituída por cidadáns de diferente índole: burócratas, funcionarios, persoal non funcionario, etc. Tanto a Administración como o cidadán determinan en boa medida a acción colectiva, pasan por unha parte a ser usuarios dos servizos públicos –internos ou externos– e por outra capacitáanse para ser actores reflexivos que definen un servizo en relación coa capacidade de mobilización de recursos e estratexias de acción previstas polo poder público.

É cando as cartas de servizo se sitúan nos procesos de nova xestión pública para as distintas organizacións administrativas e pasan a ser consideradas desde unha análise funcional e produtiva como un instrumento de coexistión, definindo o labor da Administración como un proceso interactivo, comunicativo e negociado (Melucci, 1999). O seu obxectivo principal, polo tanto, pasa a ser o pacto de expectativas entre actores: a Administración, como usuario ou cliente interno, e o administrado, como cidadán-cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 1-15).

Este carácter bifronte permítelles ás cartas de servizo ser consideradas como un operador na definición dunha identidade colectiva común nos actores participantes –sexan usuarios externos ou internos á organización burocrática– e poder despreñar tres ordes na súa acción colectiva (Melucci, 1999). Estes son os seguintes: a) o fin propio da acción para os seus usuarios, b) os medios do usuario para poder despreñar unha acción e c) o ámbito público en que a acción ten lugar.

Por outra banda, os administradores do Estado moderno enfróntanse ao desafío de explicar e xustificar as súas distintas ordes de actuación sobre o cidadán ou usuario de servizos públicos. O dereito administrativo formulou varias posibilidades para denominar o suxeito receptor das políticas públicas dos Estados (parada 2004; Santamaría, 1988; Parejo, 1996; García, 2004), referíndose a el como administrado interesado, usuario e, no noso caso, cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 13). Estes poden estar en posicións xurídicas activas ou pasivas na súa relación coa Administración pública, pero finalmente están condicionados pola posición xurídica predominante da Administración, a pesar de que o administrado sexa titular dunha posición xurídica activa ou de maior ou menor exixencia nos seus dereitos.

Neste sentido, cando instrumentos de calidade como as cartas de servizo fan referencia á denominación de usuario, xustifican tal denominación usando varias precisións conceptuais sobre a relación cidadán-Administración e calidade pública:

É unha relación xurídica. Xérase unha relación xurídica en que se atopan Administración, funcionarios e cidadáns implicados en distintas posicións en canto a dereitos e obrigas no seu desenvolvemento. Os primeiros están encargados de velar polo cumprimento, implantación e desenvolvemento dun novo marco legal. Os segundos exercen o dereito voluntario a participar na implantación de novas ferramentas de xestión das que, finalmente, cabería a posibilidade de exixir dereitos e obrigas de cara aos primeiros por actuacións contrarias aos compromisos adquiridos.

Responden a un administrado. Este termo é usado, de forma técnica, para designar calquera persoa suxeita a calquera Administración pública no exercicio das súas funcións. Nunha relación

xeral entre poder público e cidadán, esta terminoloxía implica para os actuais executivos unha relación impropia, dado que recorda situacións pasadas en que o suxeito xurídico relacionado co poder público mantíña unha relación de subordinación a través da denominación de súbdito, algo que no esencial non cambiou. Agora ben, na actual conxuntura, o uso de metodoloxías de calidade debora abrir a porta á coxestión cidadá na Administración, sobre todo á hora de priorizar servizos, recursos e xerar efectos como unha maior soberanía dos cidadáns no aumento ou diminución da provisión de servizos públicos, o que podería contribuír a mitigar en certo xeito a sensación de subordinación á Administración pública.

É un suxeito xurídico activo. As administracións públicas, influídas por teorías provenientes do sector empresarial (Osborne, 2003, 1998, 1995), vanlle conceder ao cidadán, como a outras entidades privadas, a capacidade de ser un suxeito xurídico activo na formación da vontade política e titular de situacións xurídicas activas capaces de lles exixir tanto deberes como dereitos ás administracións públicas. De aí a profusa terminoloxía de interesado, cidadán administrado, usuario ou cliente (Xunta de Galicia, 2007c: 13). Pola contra, a doutrina sostén que, mentres exista dereito administrativo, o cidadán non deixará de ser administrado, posto que é a categoría funcional e básica de todo cidadán ante a Administración. É o reflexo da igualdade formal ante a lei de todos os cidadáns, de tal forma que se eliminen distincións xurídicas arbitrarias.

Prové dunha orde taxonómica. A teoría xeral do dereito administrativo recoñece unha categoría funcional dos cidadáns á hora de abordar a súa relación coa Administración. Dunha parte, o simple administrado identifícase coa situación xurídica abstracta de cidadán e, doutra, o cidadán constitúese en administrado cualificado, o cal responde a unha maior ou menor vinculación xurídica coa Administración por motivo dun título ou relación xurídica explícita no que a Administración asume unha potestade administrativa concreta. Un exemplo claro deste proceso son as distintas situacións administrativas a que se ve abocado un cidadán nos Estados de dereito: interesado (dentro dun procedemento administrativo), contratista (préstalle un servizo á Administración), concesionario (a Administración cede o uso para a súa explotación dun servizo público), contribuínte, expropiado, usuario, cliente. É así como nun futuro a Administración debería contemplar a categoría de coxestor como forma de integrar dentro das metodoloxías de calidade o cidadán como soberano dos servizos públicos.

Tratan un suxeito con capacidade xurídica. A este respecto, a Administración presupón a existencia de capacidade de obrar do cidadán ou da entidade á hora de defender, participar ou pactar os seus servizos. Loxicamente, a orde civil e administrativa recoñece supostos de exclusión nas súas relacións xurídicas, malia non seren explicitados nestes programas onde o cidadán ou a entidade beneficiaria son definidos como clientes ou usuarios.

Doutra parte, as CdS na organización autonómica (Xunta de Galicia, 2007a, 2007b, 2007c, 2007d, 2007e) cumpren certas funcións para os seus usuarios. Estas serían as que a continuación propomos e que poden ser aplicadas ao conxunto das administracións rexionais de España:

Defender os seus clientes: as cartas de servizo cumpren esta función, definindo os seus clientes como “*persoas ou entidades que reciben ou se benefician das saídas das súas actividades*” (Xunta de Galicia, 2007c).

Estruturar a calidade da Administración pública: as cartas de servizo, por medio dos seus usuarios internos e externos, estruturan a calidade dos servizos públicos. Isto quere dicir que van tomar en consideración os procedementos e actividades desenvolvidas polas súas unidades, organismos públicos, departamentos ou niveis burocráticos, así como a calidade percibida dos

cidadáns co obxecto de identificar expectativas dos servizos prestados por persoas ou entidades non pertencentes á Administración.

Satisfacer o cidadán-cliente: esta funcionalidade das cartas de servizo opera cando estas lle dan conta ao cidadán do que desexa, permiten un control do servizo, achegan valor ao cidadán, atenden as súas queixas e suxestións e cumpren as obrigas xurídicas previstas no ordenamento xurídico.

Centrar a organización no cidadán: as cartas de servizo constitúen a integración destes dentro da organización, o deseño dun proceso que xira arredor del e a prestación de servizos orientados a satisfacer as necesidades e expectativas neles.

En síntese, as cartas de servizo, desde a súa orientación ao cidadán ou na súa perspectiva administrativa, podemos entendelas como ferramentas de xestión da calidade que, a través de documentos escritos e electrónicos, permiten interpretar, medir, explicar e predicir a mellora dos servizos públicos prestados nos seus diferentes organismos, unidades, niveis ou departamentos.

4.3 Leccións desde outros sistemas administrativos

En termos xerais, as políticas de calidade e as cartas do cidadán son unha oportunidade de pór en marcha procesos de coxestión administrativa polas que determinados departamentos administrativos directivos das burocracias contemporáneas actúan como acompañantes do poder público na misión de elaborar, implementar e avaliar programas de xestión da calidade, ou, noutros termos, levar a cabo unha reforma, modernización ou reinvencción (Osborne, 1998) dos principios da Administración burocrática. Para outros autores, esta xestión permitiría unha apertura pluralista da Administración (Bastos, 1995) que debese no presente e nun futuro non moi afastado consolidar unha “democracia de calidade” (Arenilla, 2011a).

A análise de cartas de servizo contribúe, polo tanto, ao actual debate sobre a reforma/modernización dos aparatos burocráticos, a lóxica da necesidade pública, á hora de implantar procesos de calidade, así como suscitar novas preguntas e atopar algunhas respostas ás empresas de cambio organizacional, construción de espazos deliberativos cidadáns e formulacións nos procesos de toma de decisión pública.

A pregunta que deberamos tratar de confrontar coa realidade sería se este tipo de instrumentos producen escenarios de novas modas (de xestión) no seo das organizacións burocráticas (Brugué, 1994; Domínguez, 2005), obviando, polo tanto, o seu fin principal: situar a Administración nun novo marco relacional e interpersonal co cidadán.

Hoxe, a procura da calidade organizacional, malia o actual modelo de Administración pública hispánica, permítelles a boa parte dos expertos receitar a súa desexabilidade por tres contribucións que este enfoque lles outorga ás organizacións e autores que a consideraron.

En primeiro lugar, unha mellora continua de procesos, pola cal se trataría de aprender a cambiar mediante o uso de novas prácticas que permitan a xeración de consensos adaptativos entre a oferta e demanda de bens e servizos públicos. En segundo lugar, a obtención de transparencia administrativa, xa sexa a través dun marco que ampare legalmente a transparencia administrativa ou xa sexa mediante a implantación de procesos de xestión que permitan “contar coas regras e normas que aseguren os incentivos suficientes para que os organismos estatais, os funcionarios e os traballadores públicos busquen o ben común” (Ruiz, 2004), e, por último, o logro dun cambio de crenzas na cultura burocrática pública, situación alcanzable mediante a experimentación en novas prácticas institucionais que lle permiten á Administración transmi-

tir aqueles coñecementos e aprendizaxes necesarios para superar as resistencias ou desaxustes internos entre as necesidades, demandas ou expectativas da cidadanía e dos empregados públicos.

No deseño de ferramentas de calidade, as cartas como instrumento de calidade posúen un recoñecemento limitado da participación dos clientes internos (cidadá), xa sexa pola metodoloxía de traballo previamente deseñada polas organizacións públicas (Arenilla e Redondo, 406) ou xa sexa porque fundamentalmente estas non poden ser invocadas ante os tribunais de xustiza polo seu incumprimento (Criado, 2006: 5).

Un dato significativo desta situación –baixa validación cidadá cara ás administracións– pálpase nunha baixa cultura política e, polo tanto, na carencia dunha ampla base social para unha democracia deliberativa e participativa. É dicir, elementos necesarios para unha mellor implantación do paradigma do cliente e da calidade nas organizacións públicas (Löffler, 1996: 6).

Á súa vez, coexiste, a pesar das reformas no modelo burocrático, unha baixa calidade institucional do sistema político e administrativo público, o que o Informe sobre competitividade mundial do World Economic Forum dos anos 2009 a 2013 detalla, situando España cunha puntuación media moi por debaixo do nivel de desenvolvemento económico, político e social esperado fronte á media de economías máis desenvolvidas. Neste sentido, destaca a posición do marco institucional español “por debaixo de economías como Botswana ou Namibia” (Blázquez, 2009)¹⁰.

Consecuentemente, as medidas de calidade máis utilizadas para frear esta tendencia consisten nun despregamento de normativas (leis, ordes, decretos) e certo desenvolvemento dunha cultura da auditoría de calidade (leis de transparencia ou boas prácticas, cartas de servizo, plans ou sistemas de calidade, autoavaliacións, certificacións de Aenor ou ISO, modelo EFQM, modelo CAF, modelos de excelencia, premios á calidade e mellora organizacional¹¹), abrindo as organizacións públicas a un incipiente modelo de coexistión dos servizos públicos entre os cidadáns e Administración para os diferentes niveis das organizacións administrativas españolas –nivel local, rexional, estatal e autonómico.

En sintonía con este ámbito, evidenciaríase unha comunidade de políticas de calidade¹² integrada por actores de carácter público (departamentos técnicos e áreas gobernamentais *ad hoc*) e outros de carácter mixto ou de tipo privado (axencias, asociacións, fundacións) a nivel nacional e internacional comprometidos coa mellora da calidade institucional das burocracias públicas e privadas a longo prazo (William, 1994) a través do paradigma da xestión da calidade total.

Unha comunidade de políticas que actuarían presionando intelectualmente os nosos administradores e que parte dos seguintes antecedentes máis destacados: 1) As publicacións de Ishikawa (1985), Deming (1986, 1989), Juran (1990) Crosby (1989, 1999), Shewhart (1926, 1931, 1939, 1997) e Feigenbaum (1945, 1961, 2003) inoculan nas empresas a idea de xerar un control estatístico dos procesos de produción para aumentar a calidade dos produtos ofertados. 2) O concepto de *company wide quality control* (CWQC) ou calidade total, en 1968, supuxo a implementación de estratexias de diferenciación nos estilos de produción das empresas xaponesas e norteamericanas. 3) Estados Unidos, na década dos oitenta, implanta a idea da calidade total (*Total Quality Management*) no sector de automóviles. 4) Europa, a partir de 1980, asume o enfoque da calidade total por medio das multinacionais norteamericanas. 5) A xeración de estímulos á demanda da calidade mediante a visibilización en Xapón (1951) dos premios De-

ming, en Estados Unidos (1988) os Malcom Baldrige National Quality Award, en Europa (1988) a creación da European Foundation for Quality Management (EFQM), en España (1991) a aparición do Club de Xestión de Calidade e, máis tarde, do Primeiro Premio Anual á Excelencia e á Calidade (1997) na Comunidade de Madrid (Decreto 27/1997).

Pois ben, partindo deste marco, a institucionalización dunha nova cultura en favor da calidade, en España, consolidárase o 19 de maio de 2004 coa constitución dunha comisión para o estudo e a creación dunha axencia de calidade para a Administración xeral do Estado, o que marca un fito na Administración pública Española ao regularse a cultura da calidade –Lei 28/2006– a través dunha primeira axencia estatal para a mellora dos servizos públicos, constituída o 1 de xaneiro de 2007 como a Axencia Estatal de Avaliación das Políticas Públicas e Calidade dos Servizos (AEVAL), a cal sostén desde a súa orixe un enfoque holístico de calidade dos servizos no contexto xeral da avaliación da Administración española, así como unha aposta pola difusión das cartas de servizo como instrumentos de auditoría de calidade.

As cartas de servizo son documentos que constitúen os instrumentos a través dos cales os órganos, organismos e entes públicos e outras entidades da Administración xeral do Estado informan os cidadáns e usuarios sobre os servizos que teñen encomendados, sobre os dereitos que os asisten en relación con aqueles e sobre os compromisos de calidade na súa prestación. A súa orixe está vinculada a conseguir a mellora dos servizos públicos atendendo ás demandas dos cidadáns. A Carta de Servizos de AEVAL reflicte, polo tanto, a información sobre aqueles servizos máis relevantes prestados pola axencia, facendo visibles os niveis de calidade ofrecidos na súa prestación, reforzando así o compromiso visible da axencia coa cidadanía (AEVAL, 2013).

É evidente, pola dispersión de políticas e de sistemas administrativos públicos na península ibérica, que antes e despois deste desenvolvemento institucional, sobre todo a un nivel inferior ou similar á Administración xeral do Estado español, se produce unha xeneralización de prácticas de calidade para diferentes estruturas administrativas (unidades, departamentos, equipos) e a implantación crecente de ferramentas de calidade nos diferentes sistemas e niveis territoriais da Administración pública de España (Administración local, provincial, rexional, estatal).

Unha tendencia baseada nunha orde competitiva e espontánea e sobre todo imitativa que non chega a individualizar os diversos sistemas de mercado público, malia existiren elementos estruturais que poidan chegar a permitir a “empresarialidade” e economía dos diversos sistemas administrativos públicos (Bastos, 2001, 2005, Clarke e Newman, 1999). Este instrumento, a través de políticas de *benchmarking* ou emulación, permitiu certa mellora na implantación de sistemas de calidade pública –a pesar das preferencias temporais na acción humana dos emprendedores públicos en cada ciclo electoral– e unha xeneralización das cartas como ferramentas dun futuro sistema de xestión de calidade nos servizos públicos.

Pois ben, se observamos a calidade na Administración multinivel hispánica como unha moda de xestión –o que máis se leva en cada momento–, esta debería, como mínimo, aumentar a calidade das organizacións administrativas mediante a especialización de organismos creados para desempeñar funcións de deseño, implementación e avaliación de ferramentas en calidade pública. A este respecto, a xestión pública pola calidade visibilizouse mediante a creación de direccións xerais, servizos de calidade ou observatorios de calidade dos servizos públicos nas comunidades autónomas co obxectivo de difundir de forma departamental, transversal ou integral instrumentos para a calidade e a atención ao cidadán baixo un forte liderado político na súa constitución inicial (Arenilla, 2011a: 260).

Outra das contribucións do enfoque de calidade e, polo tanto, dunha liña de análise deste paradigma, como se explicou anteriormente, foi reposicionar a participación do cidadán no actual escenario de interrelación político-administrativo entre burócratas, administrados e clase política, o que a literatura anglosaxona de xestión denominou *empowerment* ou participación dos empregados na xestión para unha mellor atención aos usuarios daqueles servizos ofertados por unha organización privada (Bowen e Lawler, 1992).

O logro deste percorrido da calidade e dunha das súas ferramentas, como son as cartas do cidadán, está limitado pola definición conceptual que as diferentes axenda-*setting* –nos distintos niveis da Administración pública– promoveron para a consecución de políticas públicas de reforma e modernización con incidencia na calidade¹³, a mellora continua dos servizos e a corresponsabilidade dos usuarios na xestión pública fundamentalmente a cambio de implantarse dous procesos de cambio organizacional (Bañon, 1999; Barzelay, 2003; Camarasa, 2000; Campbell e Graham, 1995; Criado, 2006; Muñoz, 1999; Varela, 2005).

O primeiro, como forma de experimentar novas prácticas administrativas que tratarían por primeira vez o cidadán administrado como un cliente dunha organización empresarial. Polo tanto, o cidadán a partir desta nova habilitación podería exixir “teoricamente” melloras, como responsabilidades na prestación de servizos públicos, posto que as organizacións burocráticas estarían en disposición de satisfacer as súas necesidades e expectativas a través dos seus clientes internos ou empregados públicos, un concepto, o de cliente interno e externo, que desenvolvería a Autonomía de Galicia na súa formulación e formación para a implantación do programa de Carta de Servizos (Xunta de Galicia, 2005b, 2007b, 2005c, 2005e).

En segundo lugar, un proceso de cambio cultural consistente na importación de técnicas das empresas –cadros de mando, plans de calidade, cartas de servizo, caixas de queixas e suxestións, *focus group*, enquisas de satisfacción, avaliación do rendemento, cartas de dereitos, etc.– co obxectivo de lograr unha conciencia organizacional baseada en “obrigar os provedores de prestacións públicas a definir e publicar estándares de servizo, para medir o cumprimento das súas prestacións e para crear canles de tratamento para as queixas dos cidadáns” (Barzelay, 2003).

En definitiva, constatamos que a implantación e avaliación do programa de cartas de servizo en Galicia –segundo a anterior análise descritiva en políticas públicas– tendería a un resultado similar ao da súa formulación orixinaria británica. Segundo autores como Pollit (1994), McGuire (2001), Schiavo (2000) ou Torres (2005), o comportamento xeral das políticas de calidade e cartas de servizo, en distintos países da OCDE e na súa primeira formulación, obtivo o seguinte resultado:

Diríxense aos usuarios de servizos públicos máis que aos cidadáns como tales. Non se clarifica no seu contido o destinatario, xa que se refiren aos clientes ou usuarios de servizos públicos.

É unha suma de dereitos preestablecidos e novos compromisos de xestión. Na práctica é un instrumento de centralización ao servizo dunha unidade central. Na Administración local inglesa o grao de cumprimento das directrices e novos compromisos establecidos desde as unidades centrais diluíuse, xa que as autoridades locais emitiron as súas propias cartas sen consultar previamente. Non obstante, para evitar isto promulgouse unha guía que establecía indicadores de calidade para a carta que deben guiar ás autoridades locais. En España, o proceso é similar desde a constitución de AEVAL e o regulamento de Aenor.

A súa contribución á calidade do servizo é lixeira. As normas establecidas carecen de protección legal ante os tribunais, a súa evidencia empírica non é concluínte e os cambios na Administración pública atribuídos ao programa de cartas foron moi modestos.

Forma parte dos xogos de representación política de carácter simbólico ou de mercadotecnia institucional. John Major, ao iniciar esta nova moda de xestión en Europa, a cal se exporta ao resto de países occidentais, partía de problemas internos na política do país (estancamento económico, aumento do gasto público). É dicir, un instrumento ao servizo do poder para medir a mellora organizacional en servizos públicos e as políticas postas en marcha desde o poder a pesar de que inicialmente se dirixa tanto aos empregados públicos como aos usuarios de servizos públicos. Os estándares establecidos na carta orixinal créanse desde a alta política e altos funcionarios pensando no que os cidadáns terían dereito a exixir.

Os cidadáns son clientes nas administracións públicas. Para ser un consumidor, tense que manter unha posición particular no mercado; non obstante, ser cidadán é ser membro dunha comunidade política, un concepto máis rico que abrangue unha gama de relacións moito máis ampla. Para o cidadán non é doado comprender e capacitarse do que é unha carta, pois resulta difícil que interiorice unha lista de dereitos, deberes dos cidadáns e os compromisos adquiridos pola Administración pública. Os estándares de boas prácticas son aspiracións; os traballadores dos servizos públicos saben que cun persoal axeitado, recursos e tempo se pode lograr calquera tipo de meta. Os documentos constitutivos con frecuencia non lograron identificar o indicador ou estándar e ás veces discútese ¿que acontece se un estándar é vulnerado? ou ¿quen é responsable e como?

É unha estratexia da nova xestión pública (NXP). Os países que se integran nesta estratexia serían Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Canadá e Nova Zelandia, comunidade de políticas desta corrente de pensamento, a cal trataría de cambiar a cultura da prestación de servizos públicos. As administracións, segundo estes, deben centrarse nas necesidades dos usuarios, identificados como “clientes” ou “consumidores”. O obxectivo é facer que os provedores de servizos respondan mellor aos usuarios, garantindo as normas específicas para a prestación de servizos, proporcionando un sistema de competencia e un punto de referencia para medir a calidade do servizo. Trataríase dunha comunidade política global que dispersa de forma gradual políticas de reforma administrativa nas elites políticas dos países membros da OCDE. É, polo tanto, unha transferencia de políticas pero adaptada á idiosincrasia particular en cada país, posto que as estratexias e as técnicas de implantación son diverxentes, pero a política subxacente é converxente en canto á difusión do modelo de nova xestión pública.

É fonte de dous problemas no deseño, formulación, implantación e avaliación da política de calidade en servizos públicos. O primeiro é a dificultade de especificar e medir a calidade do servizo. O segundo consiste en que os indicadores de calidade derivados da comercialización de servizos e da investigación en xestión nas organizacións comerciais non teñen en conta as características dos servizos públicos. É dicir, a aplicación de técnicas do sector privado, como as enquisas de consumo e indicadores de calidade do servizo. A súa aplicabilidade nas organizacións públicas denota unha linguaxe das organizacións comerciais que teñen un papel limitado en determinados servizos públicos (impostos, multas, defuncións, xuízos, etc.).

Unha compensación aos cidadáns por orzamentos públicos deficitarios que deberan axustarse ao mercado. É dicir, os servizos públicos deben aumentar a súa produtividade e a calidade do servizo ao menor custo ou deben reducirse os servizos e permitir que os destinatarios dos servi-

zos ou os seus defensores teñan unha participación maior no deseño e na prestación de servizos públicos, dada a tendencia incrementalista dos orzamentos públicos nas democracias europeas nestes últimos anos.

Unha estratexia de control de calidade para ofrecer unha garantía ao consumidor. Este instrumento –a Carta do Cidadán do Reino Unido– baseouse na idea común de estender a lóxica do mercado –soberanía do consumidor– na prestación de servizos apoiándose en dous mecanismos: o primeiro mediante instrumentos de avaliación do rendemento e o segundo mediante o establecemento de mecanismos de competencia entre os provedores de servizos públicos. De aí que as cartas inclúan: 1) técnicas de control, 2) estándares de calidade, 3) sistemas de consulta e información, 4) sistema de queixas e recursos e 5) premios de calidade. Trataríase de que os servizos públicos fosen sensibles á voz dos clientes (internos, externos) e puidesen competir no mercado público.

A continxencia política cambia o programa e os principios. O Goberno de Tony Blair en 1996 cambia a denominación do programa polo de The Service First e abandona os seis principios de John Major, ou os denominados The Six Whitehall Standards, por principios como a accesibilidade, innovación, uso eficaz de recursos, etc. Unha evolución similar sucedeu en Galicia cos cambios de Goberno e normativa específica en cartas.

A calidade é un termo impreciso no sector público. Esta idea parte de que no sector privado o obxectivo é “a calidade do servizo, a satisfacción do cliente e a rendibilidade”. Non obstante, a avaliación do rendemento público e os indicadores de calidade poden ser unha opción dos gobernos para demostrarlles aos cidadáns o valor dos servizos e que os seus empregados estean dispostos a competir e a mellorar, así como a recortar servizos de carácter non produtivo. Cómpre que a calidade pública se centre na calidade técnica e do proceso, xa que as cartas do cidadán se centraron máis na calidade do proceso (como se presta o servizo) que na calidade técnica (que produto se presta). De aí que este enfoque da calidade nos servizos públicos busque a responsabilidade administrativa e non tanto a do político.

A rendición de contas (accountability) debe ser consubstancial á calidade. Trataríase de que a rendición de contas, xunto cos mecanismos de avaliación do rendemento e da calidade dos servizos, mellore a xestión administrativa e o sistema democrático institucional. Esta cuestión resolvería a problemática de saber se os organismos públicos son responsables das súas actividades e se poden actuar conforme as expectativas dos seus usuarios.

A rendición de contas no sector público é opaca. A complexidade das cadeas de mando nas organizacións burocráticas dificultan individualizar a responsabilidade e moitas veces detectar deficiencias para mellorar.

O tratamento do cidadán como un cliente no contexto institucional non ten por que implicar resultados de melloras nas organizacións públicas. A este respecto, integrar na lóxica democrática a lóxica da calidade é unha conexión positiva. Neste sentido, é necesario integrar o poder cidadán (soberanía do votante) coa soberanía do mercado (soberanía do cliente interno e externo).

5 CONCLUSIÓN E PERSPECTIVAS DE FUTURO

A lectura do programa de impulso democrático da Xunta de Galicia para os anos 2015-2016 (Xunta de Galicia, 2015), que coincide co final da segunda lexislatura do goberno de Alberto Núñez Feijóo, móstranos perfectamente o declive das políticas de calidade na Administración

pública, á que antes nos referiramos como posuidora de moitas das características das modas administrativas, como xa hai case vinte anos advertiran Micklethwait e Woolridge nun premonitorio libro (2008). Este documento, moi en liña coas modas de administración actuais (Abrahamson, 1996), incide sobre todo na transparencia, a boa gobernanza e a rendición de resultados. Pero case non fai referencia á no seu momento omnipresente calidade. Da mesma forma en que Schumpeter aconsellaba a lectura dos documentos orzamentarios para poder establecer e comprender as relacións de poder nunha determinada época histórica, sería recomendable un exercicio análogo con relación aos documentos e guías de reforma administrativa para poder entender cal é o espírito da época. A era da calidade rematou polo momento na Administración pública ata que dentro duns anos sexa redescuberta e volta a vender con novo nome. Como puidemos ver, os obxectivos buscados só se alcanzaron de forma parcial, pois adaptar unha Administración autonómica como a galega aos principios da calidade total é tarefa imposible e iso era sabido desde un principio. Pero, como vimos, aprendemos moitas leccións no proceso e conseguíronse algúns resultados. Pero a principal lección que debemos aprender, antes de implicarnos de novo en procesos de redeseño administrativo seguindo esta ou outra moda que puidese chegar no futuro, é a da humildade. Non se cambia a Administración por decreto, como ben nos lembraba hai moito tempo Michel Crozier. A Administración pode inspirarse en principios de calidade, de transparencia ou de boa gobernanza, pero os cambios deben ser implantados ao nivel máis baixo posible, ensaiando a pequena escala, e nunca cometer o erro de quere-lo reconstruír todo. As administracións públicas teñen unha experiencia de funcionamento de moitas decenas de anos e adaptáronse e axustáronse entre si ao longo de todo este tempo. As reformas radicais rompen estes delicados axustes e, ao tempo que non conseguen grandes resultados, si conseguen desbaratar estes delicados equilibrios. Se as reformas emprendidas no ámbito da calidade conseguen que nos concienciamos destes, o esforzo, aínda que custoso, terá pagado a pena.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2013), Cartas de servizos. En liña: <http://www.aeval.es/es/la_agencia/carta_de_servicios/> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Abrahamson, Eric (1996), «Management Fashion», *Academy of Management Review*, (21): 254-285.
- Altaba Doiz, Eugencia (2009), La Nueva Gestión Pública y la Gestión por Competencias. Tese de doutoramento. En liña: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8818/TESIS.pdf;jsessionid=5D67BE6E0FE994A0EBCCF1CE8FB4C9EC.tdx2?sequence=1>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Anderson, J. C. et al. (1994). «A Theory of Quality Management Underlying the Deming Management Method», *Academy of Management Review* (19): 472-509.
- Arenilla Sáez, Manuel (coord.) (2011a), *Crisis y reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, S.L.
- ___ (2011b), «Ética, transparencia y participación», en *Crisis y reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, 399-433.
- ___ (2003), *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP.
- Baena del Alcázar, Manuel (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Bañón, R.; Arie, H. e Greet, B. (Eds.) (1996), *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Santiago de Compostela: EGAP.
- Bañón, I.; Martínez, R. (1999), «Prólogo», en A. Muñoz Machado, Autor, *La gestión de la Calidad Total en la Administración* (1ª ed.) Madrid: Díaz de Santos.
- Barzelay, Michael (2003), *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. (1ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.

- __(1994), «Metáforas en la gestión de servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 17-20.
- Bastos Boubeta, M. A., e Seijo Villamizar, Javier (2009). «Las fracasadas políticas de calidad en la gestión pública: el caso español». *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, (11): 87-131.
- Bastos Boubeta, M. A. (2005), «¿Puede la intervención estatal ser justificada científicamente? Una crítica», *Procesos de mercado: revista europea de economía política*, (1): 11-52.
- __(2004), «Comentarios sobre a reforma e modernización da Administración Pública Galega», en Reflexións sobre a política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, (6): 123-132.
- __(2001) «Clientelismo e gobernanza: Unha análise da funcionalidade do clientelismo», *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* (8):167-177.
- __(1998), *Burocracia, burocratización e reforma administrativa. Unha análise dos procesos de institucionalización burocráticos e das súas consecuencias na política pública*, Santiago de Compostela, EGAP.
- __(1997), «Reforma e modernización administrativas. Especial referencia á Comunidade Autónoma de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, (17): 27-49.
- __(1995), «Unha apertura pluralista da Administración», *Revista Galega de Administración Pública*, (11): 171-187.
- __(1994), *Da Administración Pública á Xestión Pública*, Santiago de Compostela, EGAP.
- Bealey, Frank (2003), *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Beltrán, M. (1996), «De la reforma de la Administración al control de la calidad de los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6): 5-16.
- Benavides Velasco, Carlos A. e Quintana García, Cristina (2006), «Proceso y sistemas organizativos para la gestión del conocimiento. El papel de la calidad total», *Boletín Económico ICE*, 14 a 20 de marzo, (2838): 37-52.
- Blázquez, María Luisa (2009), *El informe sobre la competitividad mundial del World Economic Forum. International Center for Competitiveness (IESE)*, relatório presentado no curso La medición de la calidad de las instituciones. Un nuevo reto en economía. Madrid: El Escorial (Mimeo).
- Boix, Carles (1994), «Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios Públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 21-32.
- Bouzas Lorenzo, Ramón (2001), «Los principios de la gobernanza en clave europea: Potencialidad para las políticas de gestión pública de las administraciones autonómicas», *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* (8): 105-121.
- Bouzada, R. J. (1994), «A Avaliación do rendemento no Proxecto de Lei da función pública de Galicia», en Mario Baena del Alcázar (ed.), *A reforma da Función pública galega. Relatórios da Xornada de estudo sobre o Proxecto*. Santiago de Compostela, EGAP, 23-32.
- Bouzada, R. J. (1993), «A reforma administrativa autonómica de Galicia», en VV. AA. *Seminario bilateral hispano-alemán sobre reforma administrativa*, Santiago de Compostela, EGAP, pp. 89-98.
- Bowen, David E. e Lawler III, Edward E. (1992), «The empowerment of service workers: What, Why, How and When», *Sloan Management Review* (spring): 31-39.
- BNG (2005a), *Acordo sobre bases programáticas para a acción da Xunta de Galicia que asinan os grupos políticos PSdeG-PSOE e BNG. 23 de xullo de 2005*. En liña: <<http://www.bng-galiza.org/archivo/>> (consulta: 3 de marzo de 2015).
- BNG (2005b), *Programa de Goberno. Eleccións ao Parlamento de Galiza, xuño de 2005*. Santiago de Compostela: BNG.
- BNG (2009), *Programa electoral. Eleccións ao Parlamento de Galiza 2009*. Santiago de Compostela: BNG.
- Brewer, Garry D. (1983), *The foundations of policy analysis*. California: Pacific Grove.
- Brugué, Quim et al. (1994), «La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 33-46.
- Bynoe, Ian (1996), London: Institute for Public Policy Research.
- Camarasa, J. J. (2000), «La Calidad en la Administración Pública», *Educación en el 2000*, (20): 9-20.
- Campbell, Colin y Graham, Wilson (1995), *The End of Whitehall: Death of a Paradigm*. Oxford: Blackwell.
- Clarke, J. y Newman, J. (1999), *The Managerial State*. Londres: Sage.
- Clifton, Judith et al. (2005), «Empowering Europe's Citizens'. Towards a charter for services of general interest». *Public Management Review*, (3): 417-443.
- Caiden, Gerald E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Corredor Casado, Pilar e Goñi Legaz, Salomé (2010), «Tipos de premios a la calidad y efectos sobre la rentabilidad de la empresa», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, (148): 637-654.

- Crosby, Philip, B. (1989), *Calidad sin lágrimas*, México: Editorial CECSA.
- Crosby, Philip, B. (1999), *La Calidad no Cuesta, el Arte de cerciorarse de la Calidad*, Editorial CECSA, México.
- Criado, J. I. e Barrero D. F. (2006), *Barreras para la Integración de la Calidad de los servicios Públicos en la Administración. Una Aproximación a la experiencia de las Cartas de Servicios Electrónicos en la Administración general del Estado*, Comunicación presentada ao Congreso Tecnim@p, (30 de maio ao 2 de xuño de 2006), Sevilla, España.
- Dawes, R. M. (1975), «Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making», en M. F. Kaplan e S. Schwartz (eds.), *Human Judgement and Decision Processes: Formal and Mathematical Approaches*. Nueva York: Academic Press.
- Deming, W. E. (1989), *Calidad, productividad y competitividad: La salida de la crisis*, Madrid: Díaz de Santos.
- DOCE (2001), «Un libro blanco - La gobernanza europea», en *Diario Oficial das Comunidades Europeas*, 12.10.2011, C287/1-29.
- Domínguez Fernández, Guillermo (2005), «La calidad, más que una moda, un reto en la Europa de la Sociedad del Conocimiento: la mejora continua más allá de los modelos y las certificaciones (competencias de un formador que aseguran la calidad)», *Revista Complutense de Educación* (1): 57-93.
- Domínguez Martínez, J. M., e López del Paso, Rafael (2011), «La crisis económica y financiera de 2007-2009: la respuesta del sector público», *Extoikos* (1): 29-37.
- Drewry, G. (2005), «Citizen's charters», *Public Management Review*, (3): 321-340.
- Elcock, Howard (1989), «The Three E's: Necessary but not Sufficient Conditions for Good Government», *Public Policy and Administration*, (1): 1-3.
- Echebarria Ariznabarreta, Koldo (2000), *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*, relatorio presentado ao V Congreso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administración Pública, Santo Domingo, 24-27 de outubro de 2000. En liña:
<<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/stellent/clad0038545.pdf>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- EGAP (2008), *Percepción dos cidadáns sobre a situación de Galicia e o funcionamento da Administración Autonómica. 2º informe*. Santiago de Compostela: EGAP.
- Fernández Santos, Yolanda et al. (2008), «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas», *Pecunia*, (6): 75-105.
- Feigenbaum, A. V., e Feigenbaum, Donald S. (2003), *The Power of Management Capital: Utilizing the new drivers of innovation, profitability, and growth in a demanding global economy*. New York: McGraw-Hill.
- __(1961), *Total Quality Control*. New York: McGraw-Hill.
- __(1945), *Quality control: principles, practice and administration; an industrial management tool for improving product quality and design and for reducing operating costs and losses*. New York: McGraw-Hill.
- Fuentes, G. et al. (2009), «Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana», *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, (11): 57-86.
- García de Enterría, E. (2004), *Curso de derecho administrativo*. (12ª ed.). Madrid: Civitas.
- García Sánchez, Isabel María (2007), «La nueva gestión pública: evolución y tendencias», *Presupuesto y Gasto Público*, (47): 37-64.
- Gay, Paul du (2012), *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- González, Sergio (2008), *Las Cartas de Servicio. Aenor*, comunicación personal a javiseijo@yahoo.es. En liña: www.yahoo.es (consultado el 1 de enero de 2014).
- Gramberger, Mark (2001), *Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OCDE.
- Groisman, Enrique I. (2003), «Las Cartas compromiso como instrumento para mejorar la gestión: aspectos positivos y riesgos implícitos», en Ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de Administración Pública (Córdoba, Arxentina, 2003), *RAP DOCTRINA PÚBLICA XXVI*, (2): 579-585.
- Gurrero Cuadrado, Manuel (2011), *La Gestión de la Calidad Total en los Ayuntamientos Españoles: Modelos y Experiencias*. Madrid: INAP.
- Giménez Abad, M. (1996), La Función Pública autonómica en el proceso de modernización del sector público, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45 (II), pp. 139-149.
- Gutiérrez Gutiérrez, Leopoldo e Tamayo Torres, Ignacio (2007), *Los modelos de la gestión de la calidad como medios facilitadores para la obtención de flexibilidad estratégica en la organización*, relatorio presentado al XX Congreso anual de AEDEM, (1): 530-544.

- Gutiérrez Gutiérrez, Lepoldo *et al.* (2010), «Un estudio empírico del impacto de las iniciativas actuales de gestión de la calidad sobre la innovación y flexibilidad organizativa», *Revista Española de Financiación y Contabilidad* (148): 677-709.
- Hardin, G. (1968), «The Tragedy of Commons», *Science*, (162): 1243-1248.
- Harari, Oren (1997), ¿Por qué murió la reingeniería?, *Harvard Deusto Business Review*, (77): 26-30.
- Halachmi, Arie e Holzer, Marc (1993), «Towards a Competitive Public Administration», *International Review of Administrative Sciences*, (59): 29-45.
- Humphreys, Peter C. *et al.* (1999), *Improving Public Services in Ireland: A Case-Study Approach*, CPMR Discussion Paper 11. En liña: <ipa.ie/pdf/DiscussionPaper_11.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- INAP (2010), *Guía para el desarrollo de Cartas de Servicio*. Madrid: AEVAL.
- INAP (2005), *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos*. Madrid: INAP.
- INAP (2000), *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*. Madrid: INAP.
- INAP (1995), *Carta de Servicios Públicos*. Madrid: INAP.
- INAP (1992), *Calidad Total en los servicios públicos y en la empresa*. Madrid: INAP.
- INAP (1991), *Plan General de Garantía de Calidad aplicable al desarrollo de equipos lógicos*. Madrid: INAP.
- Indian Institute of Public Administration (2008), *Citizen's Charter in India. Formulation, Implementation and Evaluation*. India: Government of India. En liña: <http://darp.gov.in/darpgwebsite/cms/Document/file/IIPA_Report_Citizen_Charter.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Ishikawa, K. (1994/1985), *¿Qué es el Control Total de Calidad?* Barcelona: Parramón.
- Jenkins, Bill e Gray, Andrew (1994), «Evaluación y el usuario: La experiencia del Reino Unido», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 47-58.
- Juran, Joseph M. (1990), *Juran y la Planificación para la calidad*, Ediciones Díaz de Santos, S.A., España.
- Löffler, Elke *et al.* (2009), *Improving the quality of public services: putting the citizens at the centre of administrative action*. Montenegro: OCDE.
- Löffler Elke (1996), *La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE*. INAP: Madrid.
- López Nieto, Francisco (1989), *La Administración Pública en España*. Barcelona: Ariel.
- Losada Trabada, Antonio (2008), «Democracia, clientes y calidad total en la Administración pública», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (RIPS), (2): 39-62.
- __(1999), «Las comunidades de políticas: el caso de la pesca de Galicia», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (RIPS), (1):123-132.
- __(1994), «La Administración autonómica gallega: primeros pasos de una reforma», *Autonomías*, (18): 63-80.
- McGuire, L. (2001), «Service charters – global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States», *Public Management Review*, (4): 493-524.
- MAP (2000), *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Madrid: MAP.
- MAP (2003), *La Administración al servicio del ciudadano europeo. Encuesta relativa a las actividades de calidad de los Estados miembros de la Unión Europea*. Madrid: MAP.
- Márquez, Guillermo (1994), *La calidad de la gestión de los servicios públicos en las comunidades autónomas, xornadas de estudo sobre xestión dos recursos públicos nunha situación de crise* (Mimeo), EGAP, Santiago de Compostela, 27-28 de outubro de 1994.
- Martín Castilla, J. L. (2004), *El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*. Tese de doutoramento UAM. Mimeo.
- Martín Castilla, Juan Ignacio (2004), «La innovación, el aprendizaje, la dirección del conocimiento y la mejora continua de la calidad en la Administración Pública a través del modelo EFQM de excelencia», *Revista Andaluza de Administración Pública*, (57): 255-279.
- Martínez Carballo *et al.* (2007), «Diagnóstico de la excelencia en la comunidad autónoma gallega a través del modelo EFQM», en VV. AA., *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*. Logroño: Universidad de la Rioja, 3073-3086.
- Martínez-Vilanova, Ana María e Rodenas Adam, Manuel (2009), «Sistemas de diagnóstico de gestión adaptado del cuadro de mando integral y del modelo EFQM de excelencia. Aplicación a las Cajas Rurales», *Estudios de economía aplicada* (27:3): 1-30.

- Martínez-Vilanova, Ana María (2008), *Modelo de evaluación y diagnosis de excelencia en la gestión, basado en el cuadro de mando integral y el modelo EFQM de excelencia. Aplicación a las cajas rurales*. Universidad de Valencia. Tese de doutoramento. En liña: <<http://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/3791/tesisUPV2909.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (consulta: 3 de marzo de 2013).
- Mendoza Mayordomo, Xavier (1990), *La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del Management público*. Barcelona: Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona.
- Metcalfe, L. (1999), *Nueva Gestión Pública y Gestión Pública Europea: ¿Es lo mismo o diferente?* Conferencia pronunciada no Seminario sobre la Nueva Gestión Pública, no Máster de Dirección e Xerencia Pública da Universidade Politécnica de Valencia, marzo, 1999.
- Melucci, Alberto (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- Micklethwait, John, e Woolridge, Adrian (1998), *La hora de los gurús. Visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial en el mundo*, Madrid, Alianza.
- Monar Rubia, Fernando (2005), «Diez años de evaluación de proyectos y organizaciones públicas: el Premio Ciudadanía del Observatorio para la Calidad de los Servicios Públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 33-34: 107-119.
- Morató, J. del Rey, *Los juegos de los políticos*. Madrid: Tecnos.
- Muñoz, A. (1999), *La gestión de la Calidad Total en la Administración* (1ª ed). Madrid: Díaz de Santos.
- Nava, Víctor Manuel (2005), *¿Qué es la calidad? Conceptos, gurús y modelos fundamentales*. México D. F.: Limusa.
- Navarro Cortijo, José Luis (2004), *Gestión de la Calidad en los Ayuntamientos. Guía práctica para la implantación de la Norma ISO 9001:2000 en un Ayuntamiento*. Madrid: FEMP.
- Nieto, A. (2008), *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- OCDE (2013), *Panorama de las Administraciones Públicas 2011*. Madrid: INAP.
- __(2006): *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- __(1991): *La Administración al servicio del público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Campo del Villares, Manuel Octavio y Ferreiro Seoane, Francisco Jesús (2013), *De la Administración a la Gestión de los Servicios Públicos*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza. En liña: <[http://egap.xunta.es/Documentos/Publicacions/\[1382099887\]public_97.pdf](http://egap.xunta.es/Documentos/Publicacions/[1382099887]public_97.pdf)> (consulta: 3 de enero de 2014).
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, David (2003), *Herramientas para transformar el gobierno: directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Barcelona: Paidós.
- __ e Plastrik, Meter (1998), *La Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- __ e Gaebler, Ted (1995), *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Parrés García, Alejandro (2005), «El reto de la “Nueva Gestión Pública” a través de un cambio basado en las personas», *Auditoría y Gestión de los fondos públicos. Auditoría Pública*, (37): 57-63.
- Parada Vázquez, J. R. (2004), *Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Parrado Díez, S., Ruíz López, J. (1999), «La Gestión de la calidad total en la Administración pública: mimesis y némesis», *Revista Vasca de Administración Pública*, (54): 179-213.
- Parejo, A. L. (1996), *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Ariel.
- Parasuraman, A. (2011), «Some reflections on my career Publishing, and contributing significantly to a field», *Revista Innovar*, (42): 5-16. En liña: <<http://www.fce.unal.edu.co/media/files/documentos/Innovar/v21n42/v21n42.pdf>> (consulta: 4 de abril de 2013).
- PPdeG (2009), *Un contrato por una Galicia próspera, innovadora y sostenible: Programa electoral*. Galicia: PpdeG.
- PSdeG-PSOE (2005), *Móvome: Programa electoral*. Galicia: PSdeG-PSOE.
- Pérez Sánchez, Margarita (2000), «La calidad en la Nueva Gestión Pública», en VV. AA., *Evaluación y calidad de las Organizaciones Públicas*. Madrid: INAP, 147-155.
- Peza Casasnovas, Guillem L. (2009), «La calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica para los países de la OCDE 1970-2005», *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, (193): 9-48.
- Pollit, Christopher (1993), *El gerencialismo y los servicios públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- Pollit, Christopher (1994), «The Citizen's Charter: a Preliminary Analysis», *Public Money & Management*, (2): 9-14.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. London: Basingstoke. MacMillan.
- Richards, Sue (1994), «El paradigma del cliente en la gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (1): 5-16.
- Richards, Sue (1992), «Changing Patterns of Legitimation in Public Management», *Public Policy and Administration*, (3): 15-28.
- Rodríguez-Arana, J., Bastos, M. A. (1996), «Sobre la formación en el sector público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (8): 235-252.
- Rodríguez-Arana, J., Bastos, M. A. (1997), «La gestión pública en Europa: consideraciones generales», *Actualidad Administrativa*, (42): 925-934.
- Rodríguez-Arana, J. (2001), «El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas*, Madrid.
- (1992), «Reflexión sobre la reforma e modernización da Administración pública», *Revista Galega de Administración Pública*, (11):11-35.
- (1997a), «La modernización administrativa como instrumento de la consolidación del poder regional», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (11): 1997.
- (1997b), «La modernización administrativa como instrumento de la consolidación del poder regional», *Anuario da Facultade de Dereito*, (1): 443-454.
- Rodríguez Rodríguez, Dositeo (1992), «La reforma administrativa en Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, (0): 13-25.
- (1993), «Reforma e modernización da Administración pública galega», *Revista Galega de Administración Pública*, (5): 11-41.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2011), «Calidad y atención al ciudadano, en Manuel Arenilla (coord.). *Crisis y reforma de la Administración Pública*, A Coruña: Netbiblo, pp. 241-287.
- Rueda López, Nuria (2011), «La eficiencia y su importancia en el sector público», *Extoikos*, (1): 38-47.
- Ruiz López, Joaquín (2004), «Lo importante es participar: El papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30-31): 101-125.
- Ruiz Viñals, Carmen (coord.), et al. (2004), *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: UOC.
- Saboya Vargas, Francisco (2006), «La modernización del estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles», *Revista Diálogos de Saberes* (25): 357-376.
- Santamaría Pastor, J. A. (1988), *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santamaría Pastor, J. A. (2004), *Principios de derecho administrativo general*. Madrid: Iustel.
- Santos Vijande, María Leticia, e Álvarez González, Luis Ignacio (2006), «La Gestión de Calidad Total y la orientación al mercado: dos culturas de gestión clave para la competitividad de las empresas asturianas», *Revista Asturiana de Economía*, (37): 55-84.
- Seijo Villamizar, Javier (2008a), *[Entrevista en profundidad a responsables de la Dirección General de Calidad y Evaluación de Políticas Públicas de la Xunta de Galicia]*. (Mimeo).
- Seijo Villamizar, Javier (2008b), *Una aproximación a la formulación de las políticas de calidad en la Gestión Pública: El caso de las cartas de servicio en Galicia (2004-2008)*. Trabajo de investigación tutelado. Universidad de Santiago de Compostela (Mimeo).
- Shamsul Haque, M. (2005), «Limits of the citizen's charter in India. The critical impacts of social exclusion», *Public Management Review*, (3): 391-416.
- Shewhart, Walter Andrew (1997), *Control económico de la calidad de productos manufacturados*. Madrid: Díaz de Santos.
- Subirats, J. et al. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- e Gallego, R. (Eds.) (2002), *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- (1999), *Un problema de Estilo: la formulación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1991), «La Administración Pública como problema: el Análisis de Políticas Públicas como respuesta», *Documentación Administrativa*, 224-225, pp. 15-58.
- (1989), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.

- Silvestre Catalán, Enrique (2011), «Marco normativo de la modernización española y de las administraciones públicas de las comunidades autónomas de Andalucía y Castilla y León», En Manuel Arenilla (coord.), *Crisis y Reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, 163-241.
- Simon, Herbert A. (1984), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.
- Torres, L. (2005), Service Charters: Reshaping Trust in government. The Case of Spain, *Public Administration Review*, (6): 687-699.
- Ureña López, Antonio Emilio (1998), *Gestión estratégica de la calidad*. Universidad de Málaga. Tese de doutoramento. En liña: <<http://www.biblioteca.uma.es/bblodoc/tesisuma/16279463.pdf>> (consulta: 3 de abril de 2013).
- Van de Walle, Steven *et al.* (2005), «A tale of two charters. Political crisis, political realignment and administrative reform in Belgium», *Public Management Review*, (3): 367-390.
- Varela A., Enrique José (2005), *Análisis de la Modernización de la Gestión Pública Local desde las relaciones intergubernamentales transfronterizas: Una nueva gobernanza en la gestión pública local a través de las Cartas de Servicios en Galicia y el Norte de Portugal*, VII Congreso AECPA, En liña: <[http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area02/GT05/VARELA-ALVAREZ-Enrique-Jose\(UVI\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area02/GT05/VARELA-ALVAREZ-Enrique-Jose(UVI).pdf)> (consulta: 4 de abril de 2013).
- Vázquez, M. A. (1994), *Calidade total na Administración pública e o Sistema de Xestión de Procedementos Administrativos (SXPA)*, relatorio presentado ao Seminario sobre xestión de calidade nas administracións públicas, Santiago de Compostela, 9 e 10 de xuño de 1994 (Mimeo).
- Veblen, Thorstein (1904), *The Theory of Business Enterprise*. New York: Charles Schibners Sons.
- Vicher García, Diana (2012a), «Origen y efectos de las normas de calidad en la Administración pública», *Revista TCEMG*, 115-146.
- (2012b), «Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la Administración pública», *Revista de Ciencias Sociales*, (60): 205-228.
- Vilas Nogueira, J. (2000), «Gobierno y Administración en la comunidad autónoma de Galicia», en Paniagua Soto, Juan Luis, (ed. Lit). *Gobierno y Administración en las comunidades autónomas: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*. Madrid: Tecnos, 129-168.
- Villoria, Manuel (2009), «La democratización de la Administración», en Ruiz-Huerta, J. e Villoria, M. (eds.), *Gobernanza y Fiscalidad*. Madrid: Tecnos.
- Viñas Xifra, Josep (2012), «Causas para externalizar servicios en la Administración pública», *Presupuesto y Gasto Público*, (66): 167-182.
- William, V. Rago (1994), «Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View», *Public Administration Review*, (1): 61-64.
- Xunta de Galicia (2001), *La evaluación del Rendimiento en las Administraciones Públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia. Galicia*, Santiago de Compostela, Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2004a), *Carta General de Servicios (1ª ed.)* [Folleto: 1-2]. Santiago de Compostela: Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2004b), *Galicia 2004*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Xunta de Galicia (2005a), *Formulario E-Qualitas*. Santiago de Compostela: Dirección General de Administración Local.
- Xunta de Galicia (2005b), *Compromisos de calidad con los ciudadanos. Las Cartas de Servicios en la Xunta de Galicia: Guía para su elaboración*. Santiago de Compostela Inspección General de Servicios.
- Xunta de Galicia (2005c), *Curso de calidad total en las administraciones públicas. El ciudadano-usuario como centro*. A Coruña, 7-10 de xuño de 2005. Galicia: Inspección General de Servicios (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005d), *Curso de reforma administrativa de la Xunta de Galicia*. A Coruña, 7-10 de xuño de 2005: Inspección General de Servicios (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005e), *Curso de Mejora de los Servicios Públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos. Explicación del Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*. Ministerio de Administraciones Públicas (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2005f), *Calidad en la Administración Pública y Evaluación del Rendimiento: modelo EFQM de la excelencia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Xunta de Galicia (2007a), *Tramitación de Disposiciones de Carácter General* [Folleto: 1-2]. Santiago de Compostela: Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia (Mimeo).

- Xunta de Galicia (2007b), *Guía de elaboración de Cartas de Servizos. Compromisos de Calidad con los ciudadanos*: Dirección General de Calidad y Evaluación de las Políticas Públicas (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007c), *Línea de formación de equipos de trabajo para generación de Cartas de Servizos*. Santiago de Compostela, 21-29 de 2007. Curso de Formación. Santiago de Compostela: EGAP (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007d), *E-Xunta. Plan de Administración electrónica da Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (Mimeo).
- Xunta de Galicia (2007e), *Carta de Servizos básica para as residencias de persoas maiores da rede pública da Xunta de Galicia*. [Folleto]. Santiago de Compostela: Vicepresidencia. En liña: <<http://vicepresidencia.xunta.es>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007f), *Proxecto de Carta de dereitos cidadáns de Galicia*. [Folleto]. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia. En liña: <<http://cartadedereitos.xunta.es>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007g), *Unha Carta sobre os dereitos cidadáns de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta. En liña: <http://cartadedereitos.xunta.es/docs/carta_dereitos_cidadans.pdf>, <<http://web.archive.org/web/20070629182252/http://cartadedereitos.xunta.es/obxectivos.php>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2007h), *Inventario de dereitos en vigor segundo a normativa estatal e a normativa de Galicia*. En liña: <http://cartadedereitos.xunta.es/docs/carta_dereitos_cidadans.pdf> <<http://web.archive.org/web/20070629182252/http://cartadedereitos.xunta.es/obxectivos.php>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2008a), *Compromiso co cidadán a través de Cartas de Servizos. Plan Mellora, Calidade na Xestión Pública. Guía descritiva de elaboración de cartas de servizos na Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. En liña: <http://ficheiros-web.xunta.es/cartas_de_servizo/cartas_de_servizo_xaneiro_2012_gal.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2008b), *Manual de Identidade gráfica do Programa Cartas de Servizos da Xunta de Galicia*. Santiago de Compostela: Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza. En liña: <http://ficheiros-web.xunta.es/cartas_de_servizo/manual_identidade_gal.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2013a), *Ferramentas de apoio. Documentos de traballo no proxecto de cartas*. En liña: <<http://cpapx.xunta.es/ferramentas-de-apoio>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2013b), *Tramitación de proxectos de Cartas de Servizos*. En liña: <<http://cpapx.xunta.es/tramitacion-proxectos-cartas-de-servizos>> (consulta: 3 de marzo de 2012).
- Xunta de Galicia (2015), *Programa de impulso democrático da Xunta de Galicia 2015-2016*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- Zeithaml, V. A.; Parasuraman, A.; Berry, L. (1993), *Calidad total en la gestión de servicios. Cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*. Madrid: Díaz de Santos.

NOTAS

- 1 O movemento da calidade amparado polas achegas teóricas de Walter Shewart (1997) e continuadas por E. W. Deming (1986, 1989) supón unha revolución na forma de operar das organizacións empresariais, xerando un efecto demostración do cal se fará eco a tradición e técnica norteamericana, xaponesa e europea.
- 2 O programa europeo EQualitas supuxo que un ente autonómico promovese as cartas de servizo na Administración local de Galicia; véxase o Decreto 195/2002, art. 4.2 e Xunta de Galicia (2005a).
- 3 Para Francisco López Nieto, por “razón do xeito de producirse, a función administrativa pode ser activa, consultiva ou de control” (López, 1989: 23). En termos de Nieto, a función administrativa pública non é tan clara, posto que “a situación é máis complexa ao se teren ido esvaendo progresivamente as fronteiras do político e o administrativo (...) o funcionario que non demostre unha actitude politicamente positiva conservará certamente o cargo, pero a súa carreira verase prexudicada por discriminacións nas retribucións e postergación nos ascensos” (Nieto, 2008: 198).
- 4 <http://www.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/BibliotecaResultadoAnteriores/7.PDF>.
- 5 Para unha comprensión máis ampla das ferramentas político-administrativas baseadas na comunicación política, véxase Morató (1997), Subirats (2002, 1999, 1991), Simón (1984).
- 6 Por reinvenção sostense que é o proceso político administrativo tendente “á transformación fundamental dos organismos e sistemas públicos para que se produzan melloras espectaculares na súa eficacia, a súa eficiencia, a súa adaptabilidade e a súa capacidade de innovar. Esta transformación lógrase cambiando o seu propósito, os seus incentivos, a súa responsabilidade, a súa estrutura de poder e a súa cultura” (Osborne, 1998: 30).
- 7 Véxase a publicidade de cartas de servizos da Xunta de Galicia en <http://cpapx.xunta.es/cartas-de-servizos-aprobadas>.

- 8 Véxase carta base en: *waybackmachine* [https:// www.xunta.es/vicepresidencia](https://www.xunta.es/vicepresidencia)
- 9 Un indicador comparativo da calidade institucional, véxase World Economic Forum (2013: 4).
- 10 A este respecto, véxanse distintos autores que apostan pola externalización ou polo cuestionamento dos modelos de calidade. Véxanse Bastos e Seijo (2009), Viñas (2012), Vicher (2012).
- 11 Para un estudo do impacto dos premios de calidade na institucionalización da avaliación, véxase Ruiz López, Joaquín (2004).
- 12 Unha Comunidade de política (*policy communities*) defínese como “*un tipo singular de rede estable, cunha grande influencia sobre a formación da axenda e os cambios en canto aos resultados intencionados pola política, a cal está conformada por actores científicos, expertos e funcionarios da Administración pública*” (Losada, 1999: 123-127).
- 13 “*Os principais compoñentes do paradigma da NXP: orientación ao cliente, maior liberdade na xestión de recursos e persoal, medición do rendemento, investimento en recursos tecnolóxicos e humanos e receptividade ante a competencia (...)*” (Löffler, 1996: 8-9; 2009).